

LA CONCESSION FRANÇAISE DE CHANGHAI

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mardi 5 Juin 1934 à 14 heures

PAR

Louis des COURTILS

Président : M. MESTRE, Professeur

<i>Suffragants</i>	{	MM. BASDEVANT ESCARRA	{	<i>Professeurs</i>
--------------------	---	--------------------------	---	--------------------

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, Paris, 5^e

—
1934

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

**LA CONCESSION FRANÇAISE
DE CHANGHAI**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LA CONCESSION FRANÇAISE DE CHANGHAÏ

THESE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mardi 5 Juin 1934 à 14 heures

PAR

Louis des COURTILS

Président : M. MESTRE, Professeur

Suffragants { MM. BASDEVANT } *Professeurs*
 { ESCARRA }

LIBRAIRIE
DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, Paris, 5^e

—
1934

*33593



INTRODUCTION

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR L'INSTITUTION DES CONCESSIONS ÉTRANGÈRES EN CHINE.

L'histoire nous apprend qu'en Chine la règle a toujours été de ne laisser séjourner les étrangers que sur certaines parties bien déterminées du territoire. C'est ce qui advint aux Portugais en 1537; ils furent relégués dans la presqu'île de Macao où ils s'administrèrent eux-mêmes par un Sénat électif (1). Au xviii^e siècle les étrangers ne purent faire le commerce à Canton que sur des emplacements désignés d'avance. Les guerres avec la Chine n'avaient qu'un but : celui d'obtenir pour les étrangers le droit de s'établir dans ce pays encore qu'il fut stipulé dans les traités que certains ports seuls seraient ouverts (2).

Le régime des concessions est basé sur le système de la personnalité des lois, en vertu duquel les citoyens d'un pays, établis sur le territoire d'un Etat étranger, continuent à être soumis à leur loi nationale et échappent entièrement à la juridiction de cet Etat. Système très ancien, si l'on en croit Hérodote, qui semble bien indiquer qu'il existait déjà au profit de certaines colonies grecques établies sur le territoire de l'ancienne Egypte

(1) Sur l'histoire des comptoirs de Macao, voir Catellani. — La Penetrazione straniera nell' extremo oriente, p. 382 et 383 et Grunfeld. — Hafenkolonien und Kolonieahliche Verhältnisse in China, Japan und Corea, p. 13.

(2) Pillaut, *Manuel de droit consulaire*, t. II, pp. 341-342-343.

au temps des rois Pharaons ⁽³⁾. Quoi qu'il en soit, nous savons que les Gallo-Romains habitant le sol au jour de l'invasion conservèrent le droit romain, tandis que les lois barbares continuaient à régir les races germaniques. La personnalité des lois qui subsiste en Europe jusqu'à la fin du x^e siècle était déjà à l'origine de l'idée des Capitulations.

Depuis longtemps certaines villes d'Italie comme Gènes, Venise, Amalfi, avaient pu obtenir des concessions sur des parties de territoire occupées plus tard par la puissance ottomane, lorsque la France obtint la première, en 1535, une capitulation d'un caractère général et international.

Lors des croisades, des principautés, des duchés, des comtés chrétiens s'étaient établis dans les pays d'Orient. Quand la domination du Croissant vint à se substituer à

(3) Hérodote 4° F. Didot, 1887, II-CLXXIX : « Sur le territoire de l'ancienne Egypte, il n'y avait qu'un seul entrepôt international à l'exclusion de tous autres, à savoir Naucratis. Si d'aventure un marchand abordait en quelque autre port, il lui fallait jurer qu'il n'y était venu qu'involontairement, après quoi on l'obligeait à aller mouiller dans la passe de Canope. Dans le cas où les vents contraires l'en empêchaient, les marchandises du bord étaient d'autorité chargées sur des chalands égyptiens qui contournaient le delta jusqu'à Naucratis. De là l'importance économique que l'on attribuait (ἐπέτιμητο) à cette ville... » ; et II-CLII-CLIV : « Lorsque les aventuriers de Carie et d'Ionie bardés d'airain débarquèrent poussés par la tempête sur les côtes d'Egypte, Psammitichus leur assigna un emplacement de l'autre côté du Nil qu'on appela « *les quartiers* » (Στρατοπέδα). Leur ayant cédé ces territoires, il leur envoya des serviteurs égyptiens auxquels ils enseignèrent la langue grecque pour former plus tard le corps des interprètes...

« ... Les Ioniens et les Cariens vécurent ainsi de longues années au bord de la mer sous les murs de la ville fortifiée de Bubaste dans cette bouche pélusiaque que l'on appelle le port du Nil, jusqu'au jour où le roi Amasis les ayant chassés de leurs comptoirs leur offrit une concession à Memphis où ils lui servaient de gardes du corps contre ses propres sujets. Depuis le règne de Psammitichus nous avons pu noter avec soin tout ce que ces gens ont fait et, même à l'endroit dont les avait chassés le roi Amasis, on pouvait trouver encore de mon temps des vestiges de leurs arsenaux et les traces de nombreuses constructions. » Fondations analogues en Lydie. (V. Radet, p. 173 et suivantes.)

la domination chrétienne, tous ceux d'un même pays qui s'obstinèrent à résider dans le Levant étaient parqués dans un quartier déterminé. Ce quartier était souvent même fortifié de façon à braver les soulèvements éventuels du fanatisme musulman. C'était une cité à part dans la cité, une colonie chrétienne constituée sous l'autorité d'un Consul, en corps de nation, avec ses assemblées où ses députés élus chaque année, délibéraient sur les intérêts de la communauté. C'est dans ces quartiers qu'étaient établies les « factoreries ».

Par une fiction qui a subsisté longtemps, ces quartiers étaient censés n'être pas en pays musulman. L'accès en était interdit aux sujets du pays et les autorités locales ne pouvaient nullement intervenir dans la police et l'administration de ces quartiers chrétiens, entièrement laissés à la juridiction de leurs consuls nationaux. La compétence des consuls s'étendait non seulement aux procès civils mais encore aux affaires criminelles et administratives. Le consul était chef de la police. Au *xv^e* siècle ce dernier cessa d'être le délégué des marchands pour devenir un agent du gouvernement; d'autre part à mesure que la notion d'Etat se précise, des consuls n'auront plus qu'une mission de surveillance, de police et de protection à l'égard de leurs nationaux : ainsi s'établit la démarcation tranchée entre les consuls ordinaires et les consuls résidant en pays d'Orient, lesquels conservèrent jusqu'à la fin leur ancien caractère et les attributions qui leur étaient conférées par les traités.

En ce qui concerne la Chine nos relations avec l'Empire du Milieu ne sont pas très anciennes. Lors de la suppression du privilège de la Compagnie des Indes Orientales, un Consulat fut créé à Canton, le 3 février 1776. Supprimé peu de temps après sa création, il ne fut rétabli que sous la Restauration. De sorte que pendant 25 ans environ notre influence ne put guère s'exercer que par les missions catholiques et surtout dans le Nord.

Les relations officielles ne commencent qu'en 1843,

époque à laquelle le gouvernement français envoie à bord de la corvette *Archimède* un ministre plénipotentiaire, dont le nom est resté célèbre, M. Théodose de Lagrené, à seule fin de négocier un traité qui devait consacrer les droits des Français en Chine et confirmer le protectorat exercé sur les missions par la France. Ce traité fut signé à Whampoa (embouchure de la rivière de Canton) le 24 octobre 1844 (13^e jour de la neuvième lune de la 24^e année). Ce fut le point de départ de l'établissement de nos concessions en Chine. Les clauses de ce traité que nous reproduisons en annexe furent confirmées quelques années plus tard, en 1858, par le Traité de Tien-Tsin à la suite de nouveaux incidents dont le moindre ne fut pas la mise à mort dans le Kouang Si de l'abbé Chapdelaine, prêtre des Missions Etrangères de Paris. C'est l'époque où les événements de Crimée resserraient les liens de la France et de l'Angleterre en vue d'une action commune. Les deux puissances obtenaient pour leurs ressortissants l'ouverture des cinq ports de Canton, Amoy, Foutchéou, Ningpo et Changhaï avec le droit de s'y établir, dans certaines limites cependant et sous certaines conditions. Ces deux restrictions donnent à la Concession son véritable caractère. Pour contenir la pression venant d'Occident et à laquelle elle ne pouvait plus résister, la Chine ouvre des enclaves où désormais l'étranger sera tenu de séjourner, le reste du pays lui restant définitivement fermé (4). Bien mieux, les traités évitent de fixer des limites précises à ces enclaves. A quoi bon se montrer intransigeant? L'idée chinoise est d'éviter les conflits futurs en faisant la part du feu aussi large que possible. En effet « il ne faut pas perdre de vue, dit le comte Sforza, que le Fils du Ciel s'adressait encore à cette époque à des peuples tributaires. Rien n'était changé dans l'esprit de la Chine depuis l'époque de Kia K'ing où l'ambassadeur Lord Macartney se voyait répondre par l'Empereur Chien-Long : « J'ai lu votre requête; les termes sérieux dans lesquels elle est rédigée

(4) *L'Enigme chinoise*, Payot, Paris.

démontrent une respectueuse humilité qui est très méritoire de votre part... quant à votre demande d'accréditer un de vos nationaux auprès de ma Cour Céleste afin qu'il puisse surveiller le commerce de votre pays avec la Chine, cette demande est contraire à tous les usages de ma dynastie et ne peut être prise en considération... Maître du monde entier, je n'ai qu'un désir: remplir mes devoirs vis-à-vis de l'Etat. Des objets étrangers et rares ne m'intéressent pas... je n'ai aucun besoin de vos objets et des choses ingénieuses que vous fabriquez (5) ».

Le principe est posé, mais le système reste souple. Le laconisme des textes va permettre toutes les extensions raisonnables et toutes les combinaisons possibles quant à l'organisation de ces « Etats dans l'Etat ». De là, dans le cas de Changhaï, la plus importante de nos concessions, cet ensemble de droit coutumier et de situations acquises qui préside à sa formation et à son développement, et donne enfin naissance à un état de choses qu'on ne rencontre nulle part ailleurs. Sorte de ville libre sur le territoire de laquelle la Chine a abandonné sinon sa souveraineté, dont elle est jalouse, du moins ses pouvoirs d'administration et de contrôle dont elle s'est dessaisie entre les mains du consul à la fois représentant du gouvernement et chef municipal de la colonie, elle connaît de ce fait des règles juridiques spéciales faites d'une constante interprétation de statuts qui ailleurs seraient restés distincts.

(5) Catellani fait remarquer que lorsque l'empereur Paléologue admit en 1267 les Génois à s'installer dans les faubourgs de Galata, ce n'était par faveur mais pour rendre leur surveillance plus aisée. « Ainsi, dit-il, l'intention de l'empereur ne différait guère de celle des autorités chinoises lors de l'admission des factoreries et ensuite lors de la délimitation des premiers settlements. » — (Catellani op. cit., p. 375).

PREMIÈRE PARTIE

ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE LA CONCESSION

CHAPITRE PREMIER.

Les sources.

Les Traités de Whampoa et de Tien-Tsin. — Les Conventions spéciales. — Organisation des pouvoirs. — Le Consul et l'Assemblée des propriétaires. — Les « Lands Regulations ». — Essai d'une organisation internationale. — Autonomie de la Concession. — Le Conseil Municipal. — Règlement du 9 mai 1866.

LES TRAITÉS.

Les traités conclus entre la Chine et le gouvernement français ne prévoyaient aucun mode d'organisation des concessions. Ils stipulaient seulement que les propriétés des Français seraient respectées (art. 3), qu'ils pourraient louer des terrains (art. 22) et circuler librement (art. 23). Quant aux limites mêmes de la concession, toute liberté était laissée au Consul de France pour en débattre avec les autorités locales suivant les besoins et les convenances des ayants droit (art. 22). Rien n'était donc fixé quant au « *modus vivendi* » de cette agglomération séparée virtuellement du reste de l'Empire et appelée par la force des choses à prendre un développement considérable. Les gouvernements s'en remettaient sur ce point aux consuls et aux autorités provinciales sous certaines conditions très générales telles que le respect des coutumes locales et la sincérité des transactions à intervenir entre nationaux et indigènes,

A Changhaï, c'est donc entre les mains du Consul de France, seule autorité reconnue sur la Concession en tant que représentant du Chef de l'Etat français que réside la plénitude des pouvoirs réglementaires, judiciaires et de police volontairement concédés sur une certaine portion du territoire par le gouvernement chinois (1).

LES CONVENTIONS SPÉCIALES.

Il restait à la fois à délimiter la sphère dans laquelle allaient pouvoir s'exercer ces pouvoirs délégués et à prévenir une organisation indépendante, le tout d'un commun accord avec les autorités locales.

Cette double tâche fut en partie l'œuvre du premier Consul à Changhaï, M. de Montigny, appelé à juste titre le fondateur de la Concession de Changhaï. Il arriva en 1847 dans un milieu où nous étions presque inconnus. Les Anglais étaient organisés depuis plusieurs années déjà et la tâche était délicate. Cependant c'était un homme d'action d'une rare valeur et son œuvre fut toute entière inspirée de l'idée « d'assurer au pays la place et le prestige auxquels il avait droit et de créer des débouchés au commerce français » (Histoire de la Concession française de Changhaï, Maybon et Fredet, p. 27). Après de nombreuses tractations avec le Taotai, Montigny obtient pour la maison Rémi, le 8 janvier 1849, un terrain situé sur les bords du Yan-king-pan à la condition pour

(1) L'autonomie des Concessions et l'indépendance de l'autorité consulaire ont été consacrées par un texte plus général, le protocole du 19 octobre 1896 entre la Chine et le Japon que la France peut invoquer en vertu de la clause de la nation la plus favorisée.

Il y est dit : « It is agreed by the contracting Parties that Settlements exclusively for the use of the Japanese, shall be provided at each open port of China, the Japanese Consul having *full control over the roads and POLICE AFFAIRS* in each settlement. »

le propriétaire de verser 1500 sapèques de rente perpétuelle par mow et par an ⁽²⁾.

Trois mois après le Consul obtenait la célèbre proclamation du 6 avril 1849. Nous la reproduisons en entier dans le texte car elle constitue la Charte de la Concession de Changhaï dont elle trace les premières limites en application même du Traité (art. 6). Elle était conçue en ces termes ⁽³⁾ :

Proclamation.

(Lettre à la Légation en date du 20 mars 1849)

« Nous, Ling, préposé aux Douanes maritimes dans
« le Kiang-nan, en même temps chargé des affaires rela-
« tives en cuivre, Intendant militaire de Sou-tchéou,
« Song-Kiang et Tai-tsang, promu de cinq grades et
« mentionné huit fois pour des actions méritoires, nous
« donnons la proclamation suivante :

« On sait que Changhaï est en relations commerciales
« avec la France; or hier j'ai reçu une communication
« de M. de Montigny, Consul de France dans laquelle il
« me dit ce qui suit : En l'année 24^e de Tao koang, à
« la neuvième lune (octobre 1844), M. Ki, Commissaire
« impérial et Vice-Roi des deux Koang et autres, s'est
« réuni avec M. de Lagrené, Ministre plénipotentiaire
« de France, en vue de délibérer sur un traité de perpé-
« tuelle amitié et de commerce; le traité conclu a été
« présenté des deux côtés à leurs Cours respectives, et
« celles-ci, par un décret spécial, l'ont approuvé. Or ce
« traité porte ce qui suit : Tous les Français qui, sui-
« vant l'article 22, arriveront dans l'un des cinq ports

(2) Cette formalité est encore en vigueur aujourd'hui pour tout acquéreur de terrain sur la concession : elle peut être considérée à juste titre comme l'expression de la reconnaissance du droit de souveraineté que la Chine a conservé sur tous ces terrains.

(3) Traduction du R. P. Pierre Hoang, *Notions techniques sur la propriété en Chine*, Changhaï, 1897, pp. 178 et 179.

« pour y habiter, quel que soit le nombre des personnes,
« pourront louer des maisons et des magasins pour y
« déposer des marchandises ou bien ils pourront affer-
« mer des terrains pour y bâtir des maisons et des maga-
« sins. Les Français pourront également construire des
« églises, des hôpitaux, des écoles et établir des cime-
« tières. Les autorités locales, de concert avec le consul,
« détermineront les quartiers les plus convenables pour
« la résidence des Français et leurs constructions.
« L'affermage des terrains et le loyer des maisons seront
« réglés de part et d'autre entre les parties intéressées
« conformément aux prix locaux; les autorités chinoises
« empêcheront leurs nationaux de surfaire ou d'exiger
« des prix exorbitants et le consul, de son côté, veillera
« à ce que les Français n'usent pas de violence ou de
« contrainte, pour forcer le consentement des proprié-
« taires. Depuis longtemps chacune des nations s'y est
« conformée comme il est établi par les archives et
« cependant les Français, jusqu'à présent, n'ont pas
« encore d'emplacement où ils puissent affermer des
« terrains et habiter. Il convient donc que sans délai nous
« cherchions de concert un endroit convenable (Telle
« est la teneur de la lettre de M. le Consul). Après la
« réception de cette dépêche, nous Taotai, de concert
« avec M. de Montigny, Consul de France, avons exa-
« miné et arrêté un emplacement situé en dehors de la
« porte Nord de la ville de Changhaï, lequel s'étend :
« au Sud, jusqu'au canal qui longe les murs de la ville;
« au Nord, jusqu'au canal du Yang-king-pan; à l'Ouest,
« jusqu'aux localités nommées Koan-ti-miao (pagode de
« Koan-ti ou du dieu de la guerre) et Tchou-kia-kiao
« (pont de la famille Tchou), et à l'Est, jusqu'aux bords
« du Hoang-p'ou entre l'édifice dit Koang-tong-tchao-
« tchéou-kong-koang (maison de réunion pour les gens
« de Tchao-tcheou de la province de Koang-tong) et
« l'extrémité du canal dit Yang-king-pan. Ces limites ont
« été clairement consignées dans les registres. De plus,
« nous sommes convenus que, si le terrain désigné ci-
« dessus devenait un jour insuffisant, alors, après déli-

« bération commune, on en désignerait un autre; et que
« la désignation par délibération commune aurait aussi
« lieu toutes les fois qu'il serait nécessaire de marquer
« un nouveau terrain. Quant aux terres situées dans
« l'emplacement aujourd'hui arrêté, M. le Consul pourra
« quand il le voudra, traiter de leur fermage au prix
« courant parmi le peuple; mais il veillera à ce que
« ses nationaux n'usent pas de violence pour contrain-
« dre les Chinois à baisser le prix de location ou à
« accepter le prix offert par eux; que si des Chinois,
« contrairement à ce qui a été stipulé par le traité,
« élevaient leur prix au-dessus du prix courant parmi
« eux, M. le Consul s'adresserait aux autorités locales,
« qui leur ordonneraient de se conformer à l'article du
« traité ci-dessus transcrit. Quant aux individus des
« autres nations qui voudraient louer des terrains à
« l'intérieur de la concession, ils devraient s'adresser au
« consul français, pour délibérer avec lui et arriver à
« la conclusion de l'affaire. Que personne n'enfreigne
« cette proclamation. Cette pièce est une proclamation
« spéciale.

« Cette proclamation a été faite en l'an 29^e de Tao
« Koang, 3^e lune, 14^e jour (6 avril 1849). »

La concession une fois créée, il fallut la défendre contre l'ingérence de nos voisins, si disposés à opérer une fusion d'autant plus favorable à leurs desseins qu'elle s'avérait contraire aux intérêts bien entendus de nos propres nationaux.

LES « LAND RÉGULATIONS ».

Il existait déjà, entre les Chinois et le Consul britannique Balfour, un accord réglementant le mode d'acquisition des terrains, les questions d'enlèvement de tombeaux, de la perception des taxes, etc. Ce document encore en vigueur aujourd'hui sur la Concession Internationale de Shanghai donnait au consul de Grande-Bretagne l'autorité souveraine pour tout ce qui touchait

aux questions de résidence sur le territoire concédé à son pays. Il portait le nom de « Land regulations » et prévoyait une participation des résidents à l'administration sous la forme d'une commission foncière consultée sur l'évaluation des terrains à exproprier, et d'un comité spécial composé de trois « merchants » nommés par le consul, chargé de s'occuper des « roads and jetties ».

ESSAI D'UNE ORGANISATION INTERNATIONALE.

Cet embryon d'organisation devait tenter notre consul qui se trouvait seul sans défense au milieu d'une population innombrable où le maintien de l'ordre était indispensable pour éviter de compromettre l'œuvre si bien commencée. Aussi lorsqu'en 1853 il reçut de la part des puissances voisines la proposition d'un accord en vue d'instituer pour l'ensemble des territoires concédés un régime administratif commun, était-il prêt à l'accepter. Il s'agissait d'instituer un corps municipal élu ayant le droit de se protéger, pouvant recruter et payer une police suffisante et dépendant de lui seul.

Aucune atteinte n'était portée à la juridiction consulaire, et le fait de confier aux intéressés eux-mêmes le soin de s'organiser, de se défendre et de s'administrer permettait aux consuls de garder la haute main sur leurs ressortissants respectifs sans voir à l'avenir leur autorité discutée. Par ailleurs la situation était grave et commandait au Consul de France de ne pas s'exclure, de parti pris, d'une organisation de salut public qui lui permettait de tenir devant les événements. Il accepta en principe sous réserve de l'approbation du ministre de France qui devait, avant de donner sa signature, demander les instructions du Département des Affaires Etrangères à Paris.

Le 11 juillet 1854, au meeting des Lands Raters, en présence des consuls de France, d'Angleterre et des Etats-Unis, 49 propriétaires votaient l'acceptation des Lands Regulations et élaient un Conseil municipal de 7 membres. Il ne nous appartient pas ici de retracer les

difficultés qui suivirent tant au point de vue de la cession des terrains que de la défense sur notre concession (voir Histoire de la Concession Française pp. 151 à 161, pp. 88 et suivantes); elles montrèrent combien nous avions eu tort de nous engager dans une voie qui, au mois de mars 1854, faillit nous coûter notre concession. Notre consul pouvait penser avec raison qu'à l'avenir la meilleure garantie serait encore « l'indépendance et l'isolement » et déclara ne plus vouloir participer aux charges d'une communauté qui nous restait fermée (4).

AUTONOMIE DE LA CONCESSION FRANÇAISE.

L'ASSEMBLÉE DES PROPRIÉTAIRES.

Ce premier essai d'organisation ayant échoué, il fallut songer pour la concession française à un système indépendant. Le consul décida de réunir l'Assemblée de tous les propriétaires fonciers pour prendre leur avis. Cette réunion eut lieu le 11 mars 1857.

Jusqu'à ce moment, les demandes de terrains avaient été assez peu nombreuses, mais l'investissement des rebelles venait de débayer une étendue considérable. Le consulat enregistrerait régulièrement toutes les opérations.

Au point de vue de l'intérêt général on avait entrepris les premiers travaux d'édilité au moyen des marins et des coolies chrétiens. On construisit des rues sur lesquelles on plaça des réverbères à huile. Pour payer les frais, le consul eut recours à une contribution volontaire qui fut acquittée à la fois par les autorités chinoises et les propriétaires fonciers. En 1856 un corps de police fut créé; son entretien fut d'abord assuré par

(4) Le texte des « Land Regulations » acceptées par M. de Bourboulon en 1854 aurait en effet été déchiré l'année suivante, par suite du refus de l'Amiral Sterling de défendre les propriétés françaises et le Consulat français, comme en témoigne la dépêche de M. de Bellonese à la direction commerciale des Affaires étrangères. (Archives du Consulat de France à Changhaï, n° 13. — Note anonyme de l'année 1864.)

les libéralités des marchands tant étrangers que chinois. Mais les gros frais étaient restés à la charge du consulat et les ressources touchaient à leur fin. Pour la première fois le consul eut donc recours aux propriétaires fonciers réunis en corps constitué à seule fin de leur exposer la situation et de prendre d'accord avec eux les moyens propres à assurer la continuation de l'œuvre entreprise. Au cours de la réunion on vota deux propositions :

1° L'argent déjà dépensé par M. Edan lui serait remboursé au moyen d'une cotisation entre les personnes ayant des propriétés en maisons ou en terrains sur la Concession française; la valeur des dites propriétés sera déterminée par MM. Adamson et Buissonnet, et à l'avenir les propriétaires de maisons désireux d'avoir les services de la police, feront des arrangements particuliers à cet égard.

Proposé par M. E. Warden.

Secondé par M. C. W. Coutts.

2° Il sera formé un comité chargé de l'entretien des rues, dont MM. Warden et Buissonnet seront les membres et à l'avenir toute dépense qui a pour objet la conservation des chemins en bon état sera couverte par une taxe arrêtée pour chacun sur toutes les propriétés situées sur la Concession française.

Proposé par M. Adamson.

Secondé par M. Rémi.

Ces deux propositions ont été acceptées à l'unanimité, sauf la dernière, à laquelle M. E. M. Smith a désiré qu'il fût ajouté cette restriction à savoir que cette taxe ne dépasserait pas \$ 50 par an ⁽⁵⁾.

Tel était le premier essai d'organisation indépendante. Le consul eut maintes fois l'occasion d'appeler l'Assemblée des propriétaires à collaborer ainsi avec lui, mais ce n'était là qu'un moyen de fortune et à mesure que la Concession prenait de l'importance, le besoin

(5) Procès-verbal de la séance. Archives du Consulat de France à Changhaï.

d'une organisation administrative véritable se faisait sentir. Elle fut retardée par les expéditions militaires de 1858 et de 1860 et l'état d'anarchie où se trouvait alors la Chine.

LE CONSEIL MUNICIPAL ORGANE DÉLÉGUÉ.

Au printemps de 1862, le consul décida de créer un véritable Conseil municipal. Le 5 mai, il convoqua l'Assemblée des propriétaires pour leur présenter les conseillers choisis par lui et pour leur faire approuver ces nominations. Il s'adresse à l'Assemblée en ces termes :

« Le consul fait connaître qu'en conformité des instructions qu'il tient de la Légation de Sa Majesté l'Empereur et, en vertu des droits qu'il a comme administrateur de la Concession française, il a nommé à la date du 1^{er} mai courant un conseil d'administration municipal sur lequel il s'est déchargé du soin de pourvoir, à l'aide de l'impôt communal, à toutes les dépenses que nécessite le bon ordre, la salubrité et le bien-être publics. » (6)

La durée du mandat confié aux conseillers était de deux ans. Ils s'occupèrent tout d'abord d'étudier la situation financière.

Jusque là, le consul avait chargé le chef de la police de percevoir les impôts. Ils rentraient difficilement et n'étaient établis sur aucune base fixe. Autant dire qu'il n'y avait pas de finances municipales. Le premier soin du Conseil est d'établir des tarifs et un registre cadastral pour l'assiette de l'impôt. Il nomme une commission pour réviser l'impôt foncier chinois. Enfin il lance un emprunt de 5.650 taels remboursable en deux ans à intérêt de 10 p. 100 et garanti par une hypothèque sur la propriété. Il organise un véritable corps de police, arrête un programme de travaux et prescrit des mesures d'hygiène et de salubrité.

(6) Actes passés en Chancellerie 1856-1866, fol. 49-50. Procès-verbal de l'Assemblée du 5 mai 1862. Archives du Consulat de France.

En dehors de ces questions d'ordre général, le Conseil réglemente les travaux entrepris par les particuliers. Le 10 mai 1864, l'Hôtel municipal est terminé. On y installe un secrétaire et le chef de la police. Les titres de propriété sont régularisés. L'usage des wharfs sur le Hoangpoo fait l'objet d'un règlement.

Dans sa séance du 10 septembre 1864, le Conseil crée les trois premiers services municipaux : police, secrétariat, travaux publics et obtient du Taotai une contribution de 4.000 à 5.000 taels par an pour l'entretien de la police. Puis il entre en pourparlers avec la Shanghai Gas Co et signe avec elle le premier contrat de Concession de travaux publics, le 16 janvier 1865.

Tel est le résumé de l'œuvre accomplie en deux ans par le Conseil. Il allait prendre de ce fait une importance que le consul ne pouvait songer à lui laisser sans qu'il empiétât sur le pouvoir souverain réservé à la personne du consul lui-même. En effet, que s'était-il passé ? Le consul débordé par les devoirs de sa charge ne pouvait plus s'occuper en détail des questions d'ordre municipal. D'autre part, il était juste que les propriétaires fonciers de plus en plus nombreux, qui supportaient les charges, prissent une part plus effective à l'administration de la concession. En nommant des conseillers le consul transformait en délégation officielle de pouvoirs lui appartenant la délégation officieuse qui avait pu en être faite jusque-là d'une façon intermittente. La contribution d'abord volontaire était devenue obligatoire et égale pour tous.

ESSAI D'ÉMANCIPATION DU CONSEIL.

On admettait tacitement que les conseillers étaient les agents d'exécution, l'Assemblée des propriétaires fonciers restant l'organisme chargé d'approuver le choix des administrateurs, de contrôler leur gestion, de discuter le budget et de prendre des décisions de principe sur les questions importantes intéressant l'administration de la concession.

Or le Conseil n'entendait pas relever de l'Assemblée des propriétaires voire du consul lui-même. Certains conseillers prétendent tenir leur mandat des propriétaires et non du consul, dénie au consul le droit de choisir les conseillers. Tous les prétextes sont bons pour soulever cette question. Ainsi le consul n'a pas pouvoir pour fermer les maisons de jeux sans prendre avis du Conseil. Dans l'affaire Chaigneau (7) le Conseil donne directement des ordres à la police sous prétexte que la police est payée au moyen des impôts qu'il perçoit (8).

SANCTION.

Cette arrogance force le consul à dissoudre le Conseil le 12 octobre 1865 et à convoquer l'Assemblée des propriétaires fonciers pour le 19.

Il ouvre la séance par un discours dont la teneur montre clairement que le Conseil avait outrepassé ses pouvoirs et justifie en droit sa dissolution. « ...On dit que le Conseil municipal payant la police a bien le droit d'en disposer. Mais à ce compte-là le paymaster d'un régiment aurait plus que le colonel le droit de le commander. D'ailleurs en fait la police est entièrement aux ordres du Conseil pour tout ce qui concerne l'administration municipale...

« ...C'est avec la plus profonde sincérité que je me plais à déclarer de nouveau que, jamais, je n'ai entendu ni voulu empêcher Messieurs les propriétaires fonciers de la Concession française d'administrer leurs intérêts comme ils l'entendaient...

« ...D'un autre côté, on accuse le consul général de vouloir accaparer tous les pouvoirs; mais il me semble que ce reproche pourrait être fait avec plus de raisons à Messieurs les anciens membres du Conseil d'adminis-

(7) *Histoire de la Concession française de Changhaï*, op. cit., p. 312.

(8) Tous ces détails viennent à l'appui de l'étude juridique des organes administratifs de la concession qui font l'objet du titre II.

tration municipale français. De simples administrateurs, ils ont déjà voulu devenir pouvoir exécutif. Demain, peut-être, ils auraient revendiqué les pouvoirs judiciaires... Si les pouvoirs de haute police étaient concédés aux membres d'un Conseil d'administration municipale, que serait alors un consul en Chine? Ses fonctions se réduiraient à faire les commissions des membres de son Conseil municipal auprès de son Excellence le Taotai. Franchement et sans vouloir exagérer les rôles, les consuls ont une autre mission en Chine... »

Tels étaient les griefs relevés par le consul à la charge du Conseil; il entendait en un mot conserver dans leur intégrité les pouvoirs réglementaire, judiciaire et de haute police qu'il possédait en propre d'après la lettre même des traités et qu'il ne pouvait abandonner sous peine de compromettre l'avenir même de la concession. Cette mise au point rappelait aux intéressés le véritable rôle du Conseil, organe préposé à la simple administration matérielle des intérêts de la communauté sous le contrôle de l'Assemblée et l'autorité du consul seul responsable. C'était la logique même, mais aucun texte officiel ne précisait encore le rôle exact de ces organes et le régime de leur fonctionnement. Aussi le consul se trouvait-il fort embarrassé pour répondre aux questions qui lui étaient posées; devait-on se référer aux Land Regulations ? où s'arrêtaient exactement les pouvoirs du Conseil ?

ORGANISATION DÉFINITIVE DES POUVOIRS PUBLICS.

LE RÈGLEMENT ORGANIQUE DE LA CONCESSION.

Dès le 20 octobre 1865, le consul demande au Gouvernement français la rédaction d'une Charte municipale, mais elle fut longue à venir. Ce ne fut qu'au mois de février suivant que le Ministère des Affaires étrangères forma une commission spéciale présidée par le baron Gros et dont les membres étaient MM. d'Arlot, l'amiral Jaurès, Herbet, Berthémy et René Lavollée, secrétaire,

dans le but de préparer pour Changhaï le texte d'un règlement définitif.

Il est intéressant de noter qu'à cette époque le consul de Grande-Bretagne Winchester, fit faire une dernière démarche à Paris par lord Cowley, alors ambassadeur en France, en vue de la fusion des deux concessions, en invoquant que c'était là le « seul système compatible avec l'intégrité du territoire chinois ». Démarche à laquelle la Commission répondit par une fin de non-recevoir, conçue en ces termes : « Nous sommes fondés à soutenir que le système municipal en vigueur sur notre Concession, système que la fusion ferait immédiatement disparaître, est plus conforme que celui qui existe sur la concession voisine au principe de la souveraineté territoriale. Chez nous, c'est le consul qui représente l'élément français vis-à-vis des autorités chinoises, et c'est exclusivement entre ses mains que le Gouvernement chinois s'est dessaisi de son droit d'administrer le quartier affecté à la résidence des Français. De la part du représentant de la France l'autorité locale n'a nul empiètement à craindre; car il est, comme son Gouvernement, directement lié par les traités et tenu de les observer avec loyauté. Dans le système municipal anglo-américain, au contraire, le consul reste à l'écart; les idées de self-government prévalent; la communauté, libre d'engagements directs vis-à-vis du Gouvernement chinois, s'abandonne à ses aspirations d'indépendance et ses empiètements successifs sur les droits des autorités territoriales sont d'autant plus faciles à la faveur d'un tel régime, qu'émanant d'un être collectif, ils n'engagent aucune responsabilité individuelle. » (9)

Ce fut le dernier essai de fusion. Ce texte affirme une fois de plus la dépendance du Conseil vis-à-vis du consul.

En attendant le Conseil était dissous, et en vertu de l'article 7 de l'Ordonnance de 1681 mis en demeure de rendre à la Commission provisoire nouvellement créée

(9) Voir en annexe le Règlement modifié publié par Ordonnance du 15 janvier 1927.

« un compte détaillé du maniement des deniers et des affaires de la communauté. »

C'est devant cette Commission provisoire d'administration municipale que le consul donna lecture du règlement d'organisation municipale de la Concession française, le 9 juillet 1866 ⁽¹⁰⁾.

REGLEMENT D'ORGANISATION MUNICIPALE DE LA CONCESSION FRANÇAISE

Nous, consul général de France à Changhaï,

En vertu des instructions que nous avons reçues de son Excellence le Ministre des Affaires étrangères de Sa Majesté l'Empereur des Français, publions les dispositions suivantes qui seront exécutoires à partir du 1^{er} septembre prochain à condition que d'ici à cette époque, il ne survienne telle circonstance, telle mesure ou tel ordre, qui oblige le consul général à les rendre exécutoires plus tôt.

ARTICLE PREMIER.

Le Corps municipal de la Concession française à Changhaï se compose du consul général de France et de huit conseillers municipaux, dont quatre Français et quatre étrangers, désignés les uns et les autres par la voie de l'élection.

Les conseillers municipaux sont nommés pour deux ans; ils sont renouvelés par moitié tous les ans.

A la session qui suivra la première élection, il sera procédé à un tirage au sort pour régler l'ordre de renouvellement.

Les conseillers décédés ou démissionnaires sont remplacés en même temps que les conseillers sortants.

ARTICLE 2.

Sont électeurs tous Français et tous étrangers, âgés de vingt et un ans et remplissant l'une des trois conditions suivantes :

1° Possédant en vertu d'un titre de propriété régulier, un terrain situé dans les limites de la Concession;

2° Occupant sur la Concession tout ou partie d'un immeuble

(10) Procès-verbal de la première séance supplémentaire du 21 avril 1866, de la Haute-Commission chargée d'élaborer un Règlement Organique des concessions françaises en Chine (Voir annexe).

à titre de locataire et payant un loyer annuel de mille francs au moins;

3° Demeurant sur la Concession depuis plus de trois mois et pouvant justifier d'un revenu annuel de quatre mille francs.

ARTICLE 3.

Le consul général dresse la liste électorale, la révisé tous les ans et convoque l'Assemblée des électeurs.

Les opérations électorales sont vérifiées par le conseil municipal.

ARTICLE 4.

Tout électeur âgé de vingt-cinq ans est éligible :

1° S'il est propriétaire sur la Concession d'un terrain payant au moins 240 francs d'impôts annuels;

2° S'il paye un loyer annuel de 4.000 francs au moins sur la Concession;

3° Enfin si, demeurant sur la Concession, il peut justifier d'un revenu net de 10.000 francs.

Les conseillers municipaux sortants peuvent être réélus.

ARTICLE 5.

Le scrutin est secret.

Le vote a lieu par scrutin de liste, chaque liste doit comprendre un nombre égal de résidants français et de résidants étrangers.

Les candidats qui parmi les résidants français ont réuni le plus de voix font partie du conseil municipal. Il en est de même des candidats qui parmi les résidants d'autres nationalités ont obtenu le plus grand nombre de suffrages.

Un ou plusieurs notables chinois ou chefs de corporations désignés par le consul général, de concert avec le Taotai, pouront, si le Conseil le juge à propos, être admis aux séances avec voix consultative.

ARTICLE 6.

Le Conseil ne se réunit que lorsqu'il est convoqué par le consul général.

Il doit l'être toutes les fois que la moitié de ses membres en fait la demande par écrit.

Le consul général peut le convoquer toutes les fois qu'il le juge nécessaire.

ARTICLE 7.

La présidence du Conseil appartient de droit au consul général.

Le bureau se compose en outre d'un vice-président et d'un trésorier que le Conseil choisit chaque année parmi ses membres.

Les délibérations sont prises à la majorité des voix. En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

ARTICLE 8.

Le consul général a le droit de suspendre ou de dissoudre le Conseil municipal, sauf à rendre immédiatement compte des motifs de sa décision à S. Ex. M. le Ministre des Affaires étrangères et au représentant de l'Empereur à Pékin.

La durée de la suspension ne peut excéder trois mois. En cas de dissolution, l'Assemblée électorale doit être convoquée dans les six mois à partir du jour où le Conseil a cessé d'exercer ses fonctions. Le Conseil municipal est remplacé dans l'intervalle, par une commission provisoire que le consul général nomme d'urgence.

ARTICLE 9.

Le Conseil municipal délibère sur les objets suivants :

- 1° Le budget des recettes et des dépenses municipales;
- 2° Le tarif de perception des revenus municipaux;
- 3° La répartition des taxes entre les contribuables;
- 4° Les demandes en décharges ou en réduction d'impôt;
- 5° Le mode de recouvrement de l'impôt;
- 6° Les acquisitions, aliénations, échanges et location de propriétés municipales;
- 7° L'ouverture des rues et des places publiques, les projets de construction de quais, jetées, ponts, canaux, les projets d'alignement, l'emplacement des halles, marchés, abattoirs, cimetières;
- 8° Les travaux d'assainissement et de viabilité;
- 9° Les expropriations pour cause d'utilité publique.

Une commission composée du consul de la nation à laquelle appartiendra la personne expropriée, et du consul général de France, étant chargée de fixer les indemnités dues aux propriétaires expropriés.

Ces deux consuls, en cas de désaccord, ayant le droit de désigner un de leurs collègues comme tiers arbitre.

Le tout suivant un accord à intervenir dans un meeting des consuls à Changhaï, relativement aux difficultés qui pourraient s'élever entre le Conseil municipal et un propriétaire foncier ou un contribuable à la Concession française;

- 10° Les règlements de voirie et de salubrité;

11° Tous les autres objets sur lesquels le consul général appelle le Conseil à délibérer.

ARTICLE 10.

Les délibérations du Conseil municipal ne sont exécutoires qu'en vertu d'un arrêté du consul général.

Le consul général doit rendre exécutoire, dans un délai de huit jours, toute délibération relative à l'un des objets énumérés dans les paragraphes 1 à 6 de l'article précédent.

Le consul général peut par décision motivée et sous réserve de l'approbation du Ministre de France à Pékin, qui doit être demandée sans retard, refuser de rendre exécutoire une délibération du Conseil municipal relative à l'un des objets énumérés dans les paragraphes 7 à 11 de l'article précédent.

L'exécution de la délibération demeure suspendue jusqu'à l'arrivée de la réponse de la légation.

ARTICLE 11.

Les séances du Conseil municipal peuvent être publiques, et les débats des séances non publiques peuvent être publiés en vertu des décisions spéciales du Conseil, approuvées par le consul général.

Les séances dans lesquelles le Conseil arrête le budget annuel des recettes et des dépenses sont toujours publiques, à moins que la majorité du Conseil ne s'y oppose.

ARTICLE 12.

Le Conseil municipal est chargé des services administratifs concernant la voirie, l'écoulement et la distribution des eaux, l'éclairage des rues, la gestion et l'entretien des propriétés municipales, l'exécution des travaux d'utilité publique, la confection du plan cadastral, l'établissement et la révision des rôles de contributions, et la perception des impôts municipaux. Il est également chargé d'exercer des poursuites contre les contribuables en retard.

Le Conseil nomme son secrétaire.

Il nomme également, sauf l'approbation du consul général, à tous les emplois qui rentrent dans le service municipal. Il suspend ou révoque les titulaires de ces emplois.

ARTICLE 13.

Le consul général est chargé de tout ce qui a pour objet le maintien de l'ordre et de la sécurité publique sur la Concession.

Le corps de police dont les dépenses sont à la charge du budget municipal, est exclusivement placé sous ses ordres. Il en nomme les agents, les suspend ou les révoque.

ARTICLE 14.

Les contraventions aux règlements de voirie sont jugées par un délégué du Conseil municipal, sauf recours au consul général.

Les contraventions aux règlements de police sont jugées par le consul général ou un officier du Consulat général.

En cas de poursuite exercée pour retard du paiement de l'impôt, le receveur municipal doit citer le contribuable devant le tribunal consulaire.

ARTICLE 15.

Si l'individu poursuivi pour l'une des trois causes mentionnées n'est pas Français, et qu'il récuse la compétence des juges désignés par ce même article, il doit être renvoyé immédiatement devant ses juges naturels.

ARTICLE 16.

Aucun étranger ne peut être arrêté dans les limites de la Concession, en vertu d'un mandat émanant d'un juge ou d'un tribunal étranger, sans l'autorisation du consul général de France, ou sans le concours des agents placés sous ses ordres.

ARTICLE 17.

Le consul général pourra, lorsqu'il le jugera utile, et après avoir consulté le Conseil municipal, convoquer en assemblée extraordinaire tous les électeurs et même tous les Français et étrangers non électeurs demeurant sur la Concession, pour recueillir leur avis sur les questions d'intérêt général qu'il croira devoir leur soumettre à titre exceptionnel.

ARTICLE 18.

En cas de vacance du Consulat général ou d'absence du titulaire, toutes les attributions et prérogatives conférées au consul général par le présent règlement appartiennent de droit au gérant du consulat général.

NOTA. — Le consul général se réserve d'ailleurs, après avoir consulté la Commission municipale, ainsi que les principaux membres de la communauté, d'apporter encore au présent règlement tels changements qui lui paraîtront nécessaires à l'intérêt de la communauté et compatibles avec la responsabilité qui lui incomberait, en ce cas, vis-à-vis de son gouvernement... (suit l'ordre du jour des élections).

L'époque des élections, aussi bien que les détails concernant le mode à suivre pour la votation et la nomination des conseillers municipaux, seront ultérieurement indiqués.

Ce règlement fut modifié et complété à plusieurs reprises, notamment par les Ordonnances consulaires du 28 décembre 1907, du 24 décembre 1909, du 1^{er} janvier 1915, du 15 janvier 1919 et du 12 novembre 1926. On trouvera en annexe le texte définitif publié le 15 janvier 1927, époque à laquelle le Conseil fut dissous en vertu de l'article VIII et remplacé par une Commission provisoire nommée par le consul. Cette Commission assure encore aujourd'hui l'administration de la Cité, ce régime d'exception ayant dû être maintenu en raison des événements dont la Chine n'a cessé d'être le théâtre depuis lors.

Sous l'empire de ce règlement, la Concession française allait pouvoir s'administrer à part des autres institutions voisines. La dernière proposition de fusion ayant échoué, le statut de deux concessions restait dorénavant distinct. Un accord intervint à ce sujet entre les consuls le 24 septembre 1869 ⁽¹¹⁾.

Dès le 28 septembre, les élections eurent lieu et le nouveau conseil fut installé. L'Assemblée des propriétaires fonciers perdait de son importance au profit du pouvoir consulaire et du Conseil municipal ⁽¹²⁾.

Le Conseil s'occupa sans tarder des grandes questions d'intérêt public. L'ancien Conseil avait déjà passé un contrat avec la Shanghai Gas Co le 31 décembre 1864; ce contrat révisé fut adopté définitivement le 19 décembre 1866.

Le personnel européen se composait, en dehors de la garde municipale, d'un secrétaire, d'un percepteur comptable, de quatre employés, d'un ingénieur et d'un

(11) Voir jugement du 14 juin 1933, p. 47.

(12) L'art. 16 du règlement avait été notifié le 14 avril 1868. Il assurait la réciprocité entre les deux concessions en ce qui concernait les mandats d'arrêt, jugements, ordonnance de saisie, etc., etc. L'accord du 24 septembre fut approuvé et signé à Pékin par les légations de France, d'Angleterre, d'Amérique, de Russie et de la confédération de l'Allemagne du Nord, approuvant réciproquement nos règlements municipaux et les Land Regulations, et les rendant obligatoires pour leurs nationaux respectifs. (*Histoire de la Concession*, op. cit., p. 331.)

surveillant de travaux. Dès le début, la question de l'engagement du personnel fut très délicate. Le Conseil avait-il le droit de passer des contrats pour une période plus étendue que son mandat? ⁽¹³⁾. Les employés devaient-ils être soumis à un contrat collectif ou être engagés par contrat individuel? Les contrats passés avec la police s'étant révélés très onéreux, on opta pour la première solution. Un règlement administratif fut mis à l'étude et publié l'année suivante, le 9 avril 1870 ⁽¹⁴⁾.

La gestion financière fut organisée suivant les principes de la comptabilité publique sur les indications de la Cour des comptes de Paris.

(13) La question fut soulevée à propos du contrat passé avec le secrétaire Agostini par le Conseil précédent.

(14) Il eut le tort d'assimiler les employés auxiliaires du Consulat à de véritables fonctionnaires et son application souleva de nombreuses difficultés. (Voir l'étude du statut du personnel.) Modifié à plusieurs reprises et pour la dernière fois en 1927, ce règlement fut toujours préjudiciable à l'économie et au rendement du personnel.

CHAPITRE II.

Développement et extension des pouvoirs publics.

Le développement de la Concession devait entraîner celui des organes chargés de l'administrer et de la défendre. Le 15 avril 1869 le consul Dabry pouvait écrire en ces termes aux Affaires étrangères : « Quand reportant mes souvenirs vers le passé, je songe à ce qu'était il y a dix ans la Concession française de Changhaï, je me demande comment, en si peu de temps sur ces terrains d'alluvions où les miasmes délétères rendaient le séjour aussi désagréable que dangereux, a pu s'élever comme par enchantement une magnifique ville dont les monuments et les établissements seraient dignes de l'Europe et dans laquelle près de 40.000 habitants de toutes nationalités jouissent sous la protection de notre drapeau, de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité, qu'assure une sage et prudente administration... » (Archives des Affaires étrangères).

Depuis cette époque la ville a pris un développement prodigieux. Outre l'extension de 1861 qui suivit la rébellion des Taiping, la Concession fut agrandie à deux autres reprises en 1900 et en 1914 à la suite des accords intervenus entre le consul de France et les autorités chinoises en conformité avec les traités (1).

D'autre part la situation exceptionnelle du port de Changhaï par lequel passe la moitié (46,04 p. 100 en 1933) du commerce de toute la Chine attire une population sans cesse croissante dont l'augmentation a été depuis 1928 de 25 p. 100 pour la seule Concession française (2).

(1) Voir à l'annexe l'importance de ces diverses extensions.

(2) Voir en annexe la table des recensements.

Changhaï est devenu rapidement l'Emporium des relations commerciales avec la Chine. Ainsi par la force des choses, la mise en valeur de notre Concession devait s'effectuer à pas de géant du jour surtout où les Chinois y furent admis par tolérance. En effet la sécurité qu'offrait notre organisation détermina aux époques troublées une véritable ruée de réfugiés venus de l'intérieur. Depuis le 1^{er} janvier 1929, plus de 10.000 maisons chinoises et 2.000 maisons européennes furent édifiées. Les propriétés foncières et immobilières appartenant à des Français purent être évaluées alors à plus d'un milliard de francs (3).

A ce développement devait correspondre celui des différents organes chargés d'assurer l'administration de ce vaste territoire. De nouveaux services ont été créés dont la liste vient s'ajouter à ceux que nous avons déjà cités.

L'Administration municipale comprend aujourd'hui outre les bureaux de la Direction et du Secrétariat, un service des Finances et du Contentieux avec trois sous-sections : Perception; Comptabilité; Caisse; un Service Médical, un Service du Sémaphore, T. S. F. et Signaux Météorologiques, un Service d'Incendie très moderne, des Services d'Hygiène et d'Assistance, un Collège municipal dirigé par des professeurs de l'enseignement secondaire, un Service des Parcs, Jardins et Plantations, un Abattoir, etc...

Le Service des Travaux est de plus chargé de l'entretien des 100 kilomètres de rues qui couvrent la Concession, emploie un personnel important réparti entre diverses sections : Voirie, Architecture, Cadastre, Eclai-

(3) Pour toutes ces raisons, le prix du mow de terrain (674 m² 45) s'élève pour certaines parcelles jusqu'à taëls : 180.000, soit environ 280.000 francs, chiffre astronomique rarement atteint sur d'autres points du globe.

Le 1^{er} février 1849, la valeur du mow était de taëls : 1.000 (soit Fr. or 3.500) à la Porte de l'Est et de \$ 200 (soit Fr. 500) à l'Ouest. (Notes : Archives du Consulat général de France à Changhaï.)

rage et Eaux, Ateliers, Comptabilité, Matières et Magasins.

Les Services de Police et de Sûreté sont sous l'autorité directe du consul et emploient environ 2.000 agents dont 315 européens.

Dans son ensemble le personnel municipal comprend 3.600 employés dont 527 européens.

Par ailleurs la population n'a cessé de s'accroître d'année en année et s'élève aujourd'hui à 500.000 habitants répartis sur une superficie de 1.200 hectares.

Pour administrer cette vaste agglomération le Conseil dispose d'un budget annuel de \$ 15.000.000 environ, soit près de 100 millions de francs. Le budget ordinaire est voté avant le 31 décembre et la période complémentaire de l'exercice s'étend jusqu'au 15 février de l'année suivante. Le budget extraordinaire pour l'année 1933 s'élevait à \$ 4.620.000.

Telle est en résumé l'organisation actuelle de la Concession de Changhaï. On a pu dire à juste titre que ses services publics ne le cédaient en rien à ceux de nos plus belles villes de France auxquelles elle a emprunté le meilleur de leurs institutions. Cependant il serait vain de se dissimuler les différences profondes qui, en dépit des apparences, séparent la Concession française de Changhaï des personnes morales du droit public français. Ces différences de nature remontent à l'origine même de la Concession. D'autre part, du jour où les Chinois ont été tolérés sur la Concession, l'institution première s'est trouvée modifiée. Le quartier français est devenu à lui seul une grande ville internationale, augmentée encore au lendemain de la révolution bolchevique par l'apport d'une importante population slave fixée sans doute à Changhaï pour de longues années. Ce changement d'orientation n'a pas été sans faire perdre de vue le caractère juridique de la Concession. Après avoir retracé son évolution il convient donc de déterminer à la lumière de ses origines et de la jurisprudence la place qu'il convient de lui assigner sur la scène juridique.

DEUXIÈME PARTIE

NATURE JURIDIQUE

CHAPITRE PREMIER

Position de la question.

SOMMAIRE

Carence de la doctrine. — Constatation des faits et absence de théorie juridique. — Classification des concessions. — Impossibilité de construire une synthèse. — Diversité des régimes en raison de l'évolution propre à chacune de ces institutions. — Les thèses en présence. — Arguments en faveur de la conception territoriale. — Faiblesse de ces arguments. — Analogies apparentes : en droit international positif; états semi-souverains; condominium; colonies; mandat; républiques et servitudes internationales; en droit interne; personnes morales de droit public, associations syndicales forcées, fondations. — Contradiction avec le statut initial de la concession.

On chercherait en vain dans les archives ou dans les ouvrages qui traitent des concessions étrangères en Chine une définition juridique de ces institutions (1).

La plupart des auteurs s'accordent aujourd'hui à dire qu'il y a là une survivance du régime des capitulations; que, par suite de leur situation exorbitante du droit commun, les concessions font échec à la conception

(1) Jellinek : Die Staatsfragmente-Heidelberg, Kaester 1896. Cet auteur renonce à placer les concessions dans aucune catégorie juridique existante, car à son avis leur statut essentiellement transitoire est sujet à des modifications et à des corrections qui sont la conséquence des circonstances économiques ou politiques du moment. (Rapporté par Catellani, op. cit., p. 456.)

moderne du droit international et constituent un problème irréductible à toute théorie (2).

Sans prétendre à édifier une synthèse en raison de la multiplicité des faits qui, à chaque instant, apportent des éléments nouveaux de discussion, nous essaierons au moyen des documents et de la jurisprudence, de dégager les traits essentiels de l'institution, d'exposer les conséquences de son statut à travers l'évolution organique qui la caractérise et de justifier par là la place et le rôle qu'elle occupe dans l'histoire du droit des gens.

Toutes les conventions passées entre la Chine et les Puissances ont été inspirées du double désir de limiter à certains ports du territoire le contact avec les étrangers et d'autre part de concentrer ceux-ci dans des endroits où leur consul responsable puisse aisément les surveiller. Ces accords ont abouti à la création de trois régimes différents (3) :

- 1° Les villes ouvertes sans concession;
- 2° Les concessions proprement dites;
- 3° Le régime de l'intérieur..

En ce qui concerne les concessions, leur nature est loin d'être toujours la même. M. Soulié de Morant trouve en Chine quatre groupes distincts de concessions :

- a) Les concessions dans les villes ouvertes, qui sont

(2) Voir notamment : Karl Strupp : *Eléments du droit international public universel européen et américain*, pp. 161 et suivantes. Régime des capitulations en Chine.

« Aux termes de différents traités conclus avec les puissances « étrangères, la Chine concéda à ces dernières des quartiers « spéciaux, dits Concessions ou « settlements ». Les habitants « étrangers y jouissent d'une exterritorialité qui, tout en laissant « subsister la souveraineté territoriale de la Chine, transforme « la Concession en un véritable territoire inviolable et donne « des prérogatives étendues à l'Etat concessionnaire. »

H. Bonfils et Fauchille : *Manuel de Droit international public*, Paris, Rousseau 1914, p. 497. Paul Fauchille : *Traité de Droit international public*, Paris, 1926, pp. 201 et suiv.

(3) Soulié de Morant (G.) : *Exterritorialité et intérêts étrangers en Chine*, Paris 1925, pp. 267 et suivantes.

des établissements résultant des traités avec possession de terrains sans limite de durée (Tsou-Kié);

b) Les concessions commerciales : quartiers ouverts à la résidence des étrangers avec location de durée limitée (30 à 90 ans). Ces concessions sont généralement soumises à l'Administration Chinoise;

c) Les concessions à bail (Tsou-di) qui sont des colonies temporaires accordées à des Etats étrangers. Ex. : Kouang-Tcheou-Wang;

d) Le quartier diplomatique de Pékin.

La Concession française de Changhaï fait partie du premier groupe. Mais comme l'auteur le fait remarquer, si toutes ces concessions dérivent à l'origine des mêmes articles de traités, elles ont chacune leur charte particulière. Elles tirent leur existence de deux sources différentes :

1° De textes généraux qui sont les traités;

2° De textes spéciaux : lettres contenant des engagements réciproques, proclamations des autorités locales, règlements des municipalités, décisions du corps consulaire et du conseil municipal, etc.

Nous avons déjà mentionné ces sources en ce qui concerne la Concession française de Changhaï. Les textes spéciaux en particulier ont été la conséquence d'un état de fait, mais l'élaboration de ces textes était implicitement prévue par les traités ⁽⁴⁾ et elle a permis très heureusement aux administrateurs de la concession de s'adapter au jeu des circonstances en vue de l'intérêt commun des résidents chinois et étrangers.

Ces textes constituent, avec les traités, la base du statut juridique de la Concession. Cependant, en raison de l'afflux en masse des Chinois dans cette zone réservée primitivement à la résidence des Français, et des étrangers que notre Consul voulait bien y admettre, les données primitives de la situation ont été faussées. De là,

(4) Articles XXII, XXIII, XXV du Traité de Wahmpoa; articles X et XI du Traité de Tien-Tsin. (Voir Annexes.)

chez les auteurs, une divergence très nette d'opinion quant à l'interprétation de ce statut. Deux thèses se trouvent en présence, celle du statut territorial et celle du statut personnel.

Les partisans de la conception territoriale font remarquer que la durée d'affectation de la zone de résidence est faite à perpétuité ce qui équivaut à la pleine propriété. D'autre part, la Chine aurait renoncé sur cette zone aux pouvoirs législatif, administratif et judiciaire qui constituent les droits souverains.

L'administration est entièrement assurée par le Consul assisté d'un Conseil qui n'a qu'un pouvoir consultatif.

L'exploitation des grands services de transport, eaux, électricité est concédée à une puissante Compagnie française. Le service téléphonique fonctionne au moyen de deux centraux indépendants. De sorte qu'on peut dire « Qu'il y a une situation de fait qui transforme cette concession en un véritable territoire placé sous le protectorat de la France » (5).

Pour M. de Surville, c'est un « abandon contractuel (6) de souveraineté » qui aurait donné naissance à la concession.

Cette thèse n'est pas soutenable. En effet, la location perpétuelle n'équivaut pas à la cession d'un droit de propriété : d'ailleurs le terme « yong tsou » employé dans les traités ne peut laisser aucun doute à cet égard. Quant à prétendre qu'il y a eu de la part de la Chine abandon de souveraineté, nous pensons qu'il s'agit plutôt d'une simple délégation des pouvoirs d'administration et de police sur le territoire de la concession. Le fait que la législation chinoise n'est pas en vigueur sur

(5) Soulié de Morant : op. cit., p. 270 : « La souveraineté territoriale a admis par une véritable « capitis diminutio » la co-existence sur son territoire d'autres souverainetés indépendantes dont les ressortissants se trouvent soustraits à ses lois civiles et pénales, et sont régis par le droit de la Mère Patrie qui détermine les textes qui leur sont applicables. »

(6) *Revue critique*, 1841, p. 296.

la concession résulte de l'existence du privilège d'exterritorialité.

Aussi, bien qu'une part de souveraineté ait été déléguée par la Chine au Consul de France dans les limites de la concession, on ne saurait voir là la création d'un Etat quelconque, fusse même un Etat mi-souverain. En effet chaque résidant continue à être régi par sa loi nationale. Pour ceux qui ne jouissent pas des privilèges d'exterritorialité ils restent justiciables des tribunaux chinois. Tout au plus pourrait-on accorder à la concession le caractère de personne internationale dans les limites où les règlements qui y sont édictés en vue de l'ordre et de l'hygiène publics obligent tous ceux qui y résident de fait quelle que soit leur nationalité. Mais dans ce cas les habitants ne sont plus envisagés comme ressortissants de telle ou telle nation dont ils restent les sujets mais comme membres d'un groupe soumis à une autorité commune chargée de réaliser le bien de la communauté. Cette qualité de membre du groupe entraîne des charges et des droits qui sont indépendants des obligations auxquelles sont soumis les citoyens d'un Etat.

D'autres ont voulu assimiler des établissements du même genre à une véritable puissance coloniale de l'Etat concessionnaire (7). Cette affirmation est inconciliable avec la réserve expresse faite par la puissance

(7) Galassi : Se la concessione Italiana di Tien-Tsin sia un possedimento coloniale : *Revue italienne de droit public*, II-III, 1929, et surtout Grunfeld, op. cit., pp. 127 à 173. Pour cet auteur, les Concessions sont proches parentes des colonies : ce sont des colonies privées de frontières naturelles. Quant au point de vue juridique, il distingue les Concessions proprement dites (vollkommene) des concessions imparfaites (unvollkommene).

A la différence des concessions proprement dites, ces dernières sont le résultat d'un abandon de territoire aux ressortissants d'un Etat étranger à l'administration desquels ce territoire est confié; de là leur ressemblance avec les colonies. C'est à cette dernière catégorie qu'appartiennent la Concession française de Changhaï et les Concessions de Corée (p. 136). La nature juridique de ces Concessions est celle d'un condominium (p. 141).

concedante de son « domaine éminent » sur le territoire concédé (8).

Encore moins s'agit-il d'un mandat exercé par la France sur le territoire chinois. Le mandat ne peut s'entendre que d'une tutelle s'étendant sur une nation toute entière, encore que cette tutelle soit susceptible de plusieurs degrés et soumise au contrôle de la Société des Nations. Or il n'y a rien de tel dans le cas qui nous occupe.

On a voulu enfin comparer les droits de l'Etat concessionnaire à de véritables servitudes internationales. Servitudes positives, dit-on, qui investissent une Puissance du droit d'exercer sur le territoire d'un autre Etat des attributions judiciaires, d'y prélever des impôts, d'y faire passer des troupes, etc... (9).

En réalité le régime de la concession diffère essentiellement de celui des personnes du droit international. D'autre part, l'administration du groupe ayant été confiée aux autorités françaises, il est naturel que son organisation ait été copiée sur celle des entités administratives françaises. Mais nous allons voir que cette organisation de fait, en dépit de ses apparences, ne participe pas au fond de la nature juridique des personnes morales du droit français.

En effet, en droit français on distingue les personnes

(8) Catellani : op. cit., p. 440. Les concessions « ne sont pas des républiques internationales car elles sont dépourvues de la personnalité internationale et leur autonomie n'est pas d'origine constitutionnelle... Ce ne sont pas non plus des colonies appartenant en Chine à une ou plusieurs nations étrangères, car c'est par le bon vouloir de la nation concedante que s'est opérée une transmission de la souveraineté territoriale : sans toutefois que le territoire de la concession ait été cédé ou assujéti politiquement à une autre puissance ou soit devenu à un degré quelconque un condominium de cette puissance : elle est restée partie intégrante du territoire chinois destinée à une communauté étrangère pour y organiser une administration communale propre ».

(9) Georges Bry : *Précis de droit international public*, Paris, 1910, pp. 177 et 317.

morales de droit public et les personnes morales de droit privé.

Les unes correspondent à la gestion de services publics proprement dits : Etat, département, commune ou établissements publics.

Les autres correspondent non pas à des services publics proprement dits mais à des entreprises privées d'intérêt général. Elles portent le nom d'association, de société ou encore de fondation. Il arrive que ces personnes de droit privé coopèrent au fonctionnement de véritables services publics, et qu'en raison de cela elles soient surveillées et contrôlées par les agents de l'Etat. C'est le cas en France des caisses d'épargne privées et d'une façon générale des établissements reconnus d'utilité publique.

Or la Concession française qui n'est pas une colonie ne peut être considérée davantage comme une personne de droit public ni même comme un établissement public du droit français ⁽¹⁰⁾.

La Municipalité de Changhaï bien qu'établie par délégation du gouvernement chinois a été calquée sur des lois françaises, mais, comme le fait remarquer M. Pillaut ⁽¹¹⁾ : « Cette municipalité ne ressemble pas à une commune. Celle-ci est administrée, en effet, par un Conseil municipal pouvoir délibérant, et par le Maire pouvoir exécutif. Sur la Concession, le Conseil est en même temps l'agent d'exécution de ses propres délibérations par l'intermédiaire de délégués pris parmi ses membres, comme cela se pratique dans le Conseil d'Administration des sociétés commerciales. Le Consul ne joue nullement le rôle de Maire ⁽¹²⁾. »

(10) Voir Catellani, op. cit., p. 225, à propos de la constitution d'une municipalité « de plein exercice » créée sur le Maroni par Décret du 16 mars 1880.

(11) *Manuel de droit consulaire*, Paris, 1912, p. 161.

(12) Nous ne sommes pas tout à fait de cet avis. Il y a des précédents. Ainsi à Paris, les attributions de Maire sont réparties entre le Préfet de la Seine, représentant de l'Etat, le Préfet de police, les Maires d'arrondissement et la présidence du Conseil

Mais, dira-t-on, sans aller jusqu'à comparer la Concession à une commune, ne pourrait-on pas dire qu'elle constitue une association syndicale de propriétaires ⁽¹³⁾. Sorte d'association syndicale forcée, à laquelle on pourrait donner le caractère d'établissement public (Ducorrot, Rec. 1899, p. 781). Mais là encore il reste une difficulté. Comme nous l'avons dit, l'établissement public correspond à un service public ou à un groupe de services publics. Or il n'y a rien de tel ici. La concession, même considérée comme une association syndicale, resterait encore une entreprise privée présentant un caractère d'utilité générale. D'ailleurs le règlement d'organisation a été rédigé sans le consentement des intéressés. Il a été modifié dans les mêmes conditions. Enfin il est bon de noter que l'art. 21 du Traité du 4 août 1896 qui mit fin au régime des concessions au Japon stipule que les fonds et biens qui pouvaient appartenir à des quartiers, sont de plein droit transférés aux dites autorités japonaises ⁽¹⁴⁾. Ainsi il serait faux de dire que le patrimoine de la Municipalité de Changhaï soit la propriété collec-

municipal. Mais les Maires de Paris, notamment, sont nommés sur la proposition du Ministère de l'Intérieur par le Président de la République. Ils ne peuvent être révoqués que par décret (Loi du 14 avril 1871). D'autre part, le Préfet de la Seine remplit le plus grand nombre des attributions dévolues généralement aux maires. Les fonctionnaires placés à la tête des arrondissements ne sont que ses collaborateurs, ses auxiliaires. M. Batbie, rapporteur de la loi précitée, a soutenu que « les Maires de Paris n'étaient pas de véritables maires, mais des agents d'exécution pour un certain nombre de lois, sous l'autorité du Préfet de la Seine ».

(13) Dans ce sens, Pillaut, *op. cit.*, p. 165 : « On pourrait s'inspirer de la jurisprudence administrative relative aux associations de propriétaires, fondées en vertu de la loi de 1865, dont le but est analogue à celui poursuivi par les municipalités (Conseil d'Etat : 12 fév. 1892; S. 1893, 3, 158; 2 mars 1895; S. 1897, 3, 58; 21 janvier 1898; S. 1897, 3, 58). »

(14) Catellani : *op. cit.*, p. 448 : « Ce n'était donc, dit l'auteur, ni une rétrocession, ni un abandon, ni une renonciation à un droit souverain, mais une réintégration par simple fusion administrative résultant de l'abolition du privilège de juridiction et l'immunité locale dont jouissaient jusque-là les étrangers. »

tive des résidants; il s'agit d'une simple affectation aux besoins du groupe.

Dans ce sens l'analogie la plus frappante serait celle d'une fondation. En effet, en droit privé, la fondation est l'affectation perpétuelle d'un fonds à un but fixé par le fondateur. Les bénéficiaires actuels n'ont aucun droit de propriété sur le patrimoine de l'établissement qui n'est pas constitué pour eux seuls, mais aussi pour les générations futures. A la dissolution de la fondation sa capacité juridique s'éteint, son patrimoine est vacant et l'Etat le recueille ⁽¹⁵⁾.

Quelles que soient donc les apparences, il est vain d'essayer d'assimiler la concession à des abstractions juridiques du droit français. Y voir une institution de caractère territorial serait aller à l'encontre de son statut initial. Toutes ces analogies ne tiennent aucun compte de ses origines et du but poursuivi par ses fondateurs. Les arguments en faveur du statut personnel empruntent au contraire leur valeur aux sources mêmes de l'institution.

(15) De Lapradelle : *Droit public et privé des fondations*, p. 341.

CHAPITRE II.

Thèse du statut personnel ⁽¹⁾.

SOMMAIRE.

Arguments en faveur de la conception personnelle. — Lettre du 15 août 1882 : Traités. — Règlement organique de la Concession. — Juridiction. — Mandats d'arrêt. — Impôt territorial. — Déclaration de M. Chevrey-Rameau en 1863. — La douane chinoise. — Conclusion. — La Haute-Commission des Affaires étrangères : analyse du procès-verbal des séances et du projet de Règlement de 1866. — La Concession considérée comme prolongement du statut personnel.

La conception personnelle au contraire est la seule qui soit conforme aux bases juridiques de l'institution. C'est celle qui prévaut dans tous les actes officiels depuis l'origine de l'établissement ⁽²⁾. Invoquée par une jurisprudence constante, nous en retrouverons la trace à toutes les étapes de l'évolution organique de la Concession.

Les arguments en faveur de cette conception sont exposés d'une façon très complète dans une lettre du 15 août 1882, à l'occasion d'une discussion au sujet de la propriété du frontage sur la rivière Hoang-Po qui borde la Concession.

(1) En faveur de la conception personnelle, voir Catellani, op. cit., pp. 439 et suivantes.

(2) Le 12 avril 1849, M. de Montigny écrivait au Ministre de France : « Ces Concessions sont d'un autre côté indispensables pour donner au *Consul de chaque nation* la possibilité d'exercer une juridiction *sur ses nationaux*. » (Archives du Consulat général à Changhaï.)

Les termes de cette lettre sont ainsi conçus :

« L'étendue de territoire appelée Concession française
« reste terrain chinois, cela ressort :

« 1° Des articles du traité et des termes officiels par
« lesquels les Chinois désignent en chinois la Concession
« française (Fa-Tsou-Kie, France - Affermées - Limites,
« traduits par Concession); articles et termes n'impli-
« quant qu'un affermage à perpétuité;

« 2° Approbation demandée au Ministère des Affaires
« étrangères pour la mise en vigueur du Règlement;

« 3° Affaires entre Chinois jugées par les magistrats
« chinois et d'après la loi chinoise (3);

« 4° Exécution des mandats d'arrêts lancés par l'auto-
« rité indigène et transport de la dite autorité sur les
« lieux d'un crime commis sur la Concession;

« 5° Impôt territorial payé même par l'Autorité fran-
« çaise;

« 6° Déclaration de M. Chevrey Rameau en 1863 au
« nom du Consulat général de France à M. de Maubous-
« sin. M. Chevrey-Rameau déclare que jamais la France
« ni le Consulat n'ont eu la prétention de considérer la
« Concession comme terrain français (Voir cette déclá-
« ration dans le « Treaty-Ports by Mayers ».) (4);

« 7° Le fait de la Douane chinoise s'exerçant sur la
« Concession;

(3) Allusion à l'organisation de la Cour Mixte aujourd'hui supprimée. (Voir plus loin régime juridictionnel.)

(4) Cette thèse a été soutenue maintes fois par les représentants de la France. Notamment en 1898, lorsque notre consul demanda une extension de la Concession par l'entremise du corps diplomatique à Pékin, Lord Salisbury protesta en invoquant l'accord sino-britannique de février 1898, par lequel la Chine s'interdisait « de céder, hypothéquer ou vendre à une autre Puissance aucune fraction de territoire dans le bassin du Yang Tse », et se vit répondre par le ministre Delcassé, qu'il ne s'agissait en l'espèce que « d'une simple extension de Concession municipale, laquelle ne pouvait être assimilée en aucune manière à une cession de territoire ». (*Revue de Droit international public*, 1900, pp. 653-654.)

« 8° Pas l'ombre d'impôts payés à la France, pas
« même pour les frais du Consulat, lequel paie lui-même
« les impôts à la Chine, etc.

« De là, il résulte que la France ne possède pas le ter-
« ritoire de la Concession, que ses droits sont des droits
« de protection et des droits de police sur un terrain
« limité avec pouvoir de permettre à ses nationaux
« d'abord, et ensuite à ceux qu'elle voudra, de posséder
« selon le sens des droits concédés et dans les quartiers
« désignés conformément aux accords. De là résulte
« encore que pour posséder il faut succéder aux Chinois
« propriétaires avec des titres en bonne forme. Dans
« l'état actuel les propriétaires sur la Concession fran-
« çaise restent individuellement substitués aux Chinois
« qui leur ont cédé leurs terrains sous le protectorat
« de la France.

« L'enregistrement des propriétés au Consulat ne
« confère pas un droit strict de propriété qui naît seule-
« ment des titres remis par le Chinois possesseur auquel
« on achète, mais simplement une reconnaissance
« authentique par laquelle on est admis à posséder sur
« la Concession française conformément aux termes du
« traité ⁽⁵⁾. »

Enfin « la Municipalité n'a sur ces questions qu'un
droit de surveillance. Elle ne peut trancher. Elle constate
seulement le droit de propriété. Elle est un Conseil
d'administration qui ne peut être ni Souverain, ni Juge,
ni Législateur : ses pouvoirs sont limités ⁽⁶⁾ ».

Les considérations exposées dans cette lettre ne

(5) Ainsi en ce qui concerne le régime des accroissements par alluvions, ceux-ci sont considérés à juste titre comme propriété de l'Etat chinois. Dans la pratique, les riverains ont un droit d'option pour l'achat de ces terrains dont ils deviennent acquéreurs moyennant le paiement d'un droit dit de « Shenko » versé directement entre les mains des autorités chinoises. (L'expression « shenko » signifie : élever au degré taxable.)

(6) Archives municipales : Consultation au sujet des terrains d'alluvion du Hoang-Pou et le droit dit de frontage de Changhaï, signée : A. Teillol, agent de M. Rémi de Montigny, gendre du fondateur de la Concession.

souffrent aucune discussion. Elles trouvent leur justification, non seulement dans les traités et les accords que nous connaissons, mais dans l'esprit même des organisateurs de la Concession.

Dès l'année 1866, nous l'avons vu, une Haute-Commission se réunit au Ministère des Affaires étrangères à Paris pour élaborer le texte d'un Règlement municipal de la Concession. Les travaux de cette Commission ont été consignés dans des procès-verbaux extrêmement intéressants dont on trouvera en annexe les principaux extraits. Ces documents permettent d'affirmer que la préoccupation constante des organisateurs de la Concession a été de conserver à chacun des résidents les avantages de son statut personnel et de concilier ce privilège intangible avec les pouvoirs de police et d'administration dévolus aux autorités françaises.

Ainsi, en ce qui concerne la question délicate du mode de recouvrement de l'impôt sur les résidents étrangers, la Commission admet sans difficulté le recours au Consul étranger pour obliger son ressortissant à payer les taxes, cette règle « étant conforme au droit des gens et en accord avec le statut de la Concession qui exige qu'en cas de résistance, les récalcitrants soient traduits devant leurs juges naturels ». (Séance du 17 mars 1866.)

Pour M. d'Arlot, membre de la Commission, la question de notre droit à la Concession est inséparable de la nature personnelle de son statut. Il fait remarquer que depuis 1849, la compétence du mandarin Lin et la validité de sa proclamation n'ont jamais été révoquées en doute. « Ni le vice-roi, ni la Cour de Pékin, n'ont songé ni à contester, ni à réformer l'acte de leur subordonné : il a été au contraire constamment admis que le quartier désigné sous le nom de Concession française était en principe exclusivement destiné à la résidence des Français et que le Consul général de France y exerçait par délégation les pouvoirs administratifs appartenant au Gouvernement chinois.... les conflits paraissent peu probables du moment que le règlement établit expressément que les étrangers résidant sur notre concession ne pour-

ront être poursuivis, soit pour refus d'impôt, soit pour contravention de voirie ou de police que devant leurs juges naturels. » (Deuxième séance supplémentaire.)

Enfin le même principe sert de base au texte du projet présenté à la Commission dans la séance du 14 mars (voir en Annexe, le texte original du projet de Règlement organique, Art. 2, 10 et 12). L'obligation pour tous de contribuer proportionnellement aux charges publiques n'est que la contre-partie de la protection et de la sécurité dont jouiront les résidents sous la direction des autorités françaises, sans préjudice de leur droit à conserver dans son intégralité leur statut personnel respectif. L'exercice du droit de souveraineté par le Consul de France est limité à la nécessité d'assurer l'administration et la police sur un territoire qui n'a jamais été considéré comme territoire français. A preuve que le séjour des Chinois sur la Concession française ne les déliera pas de leurs obligations envers leur souverain (Art. 2) (7).

Tel est le fondement juridique encore respecté de la Concession. L'évolution des organes nécessaires à son administration n'a nullement changé le caractère personnel de son statut, mais elle a créé des coutumes, établi des usages qui font que son régime administratif diffère en grande partie de celui des anciennes capitulations. Douée de la personnalité civile, la Municipalité de Changhaï est une institution de droit privé qui emprunte son caractère hybride aux circonstances spéciales qui l'ont fait naître et qui justifient son existence. Emanation du groupe des administrés, elle apparaît seulement comme la gardienne et la gérante de leurs intérêts communs. L'étendue de sa capacité est fixée par le texte du règlement. Enfin son autonomie reconnue par la jurisprudence se retrouve dans tous les domaines de son activité.

(7) Les Chinois sont notamment soumis à l'impôt national du timbre et à la taxe consolidée sur les tabacs roulés.

CHAPITRE III.

La jurisprudence et la thèse du statut personnel.

SOMMAIRE

Fondement juridique du paiement des taxes. — Jugement du 9 octobre 1866. — Considérations exposées à l'occasion de l'emprunt municipal 1903 émis à Paris. — Cour d'Appel de Lyon, 27 décembre 1892. — Affaire Compagnie française des Tramways contre Municipalité française : jugement du tribunal consulaire de Changhaï confirmée le 27 février 1920 par la Cour de Saïgon; arrêt de la Cour de Cassation du 2 juin 1923; décision du Conseil d'Etat et note des Affaires étrangères. — Affaire Rémond et Collet contre Municipalité française : jugement du 27 février 1930, principe de la séparation des pouvoirs. — Attribution respective des responsabilités.

Le souci des premiers administrateurs de la Concession, de la considérer non comme une entité administrative française mais comme une conséquence normale de l'application de leur statut personnel aux français et aux étrangers qui y résident, a été confirmé par une jurisprudence constante.

Dès le début le Tribunal consulaire ⁽¹⁾ est appelé à se prononcer sur une série de litiges causés par le refus opposé par certains résidants au paiement des taxes municipales.

(1) Commission provisoire d'Administration municipale contre MM. Meynard, Schmidt et J.-S. Baron (13 février 1866). Conseil municipal contre MM. Henry Meynard et Gosselin (9 octobre 1866). Jugement du 12 janvier 1867. Conseil municipal contre N.-A. Nachtrieb (20 novembre 1869). (Archives du Tribunal consulaire.)

Ce refus était motivé à vrai dire par le mécontentement des membres du Conseil dissous, comme nous l'avons vu, à la suite d'un conflit très aigu avec l'autorité consulaire (Ordonnance du 12 octobre 1865), mais les raisons invoquées par la défense sont des raisons de droit qui présentent un grand intérêt pour notre étude.

Après avoir été condamné à la prison par jugement du 2 février 1866 pour avoir refusé de remettre les documents municipaux aux membres de la nouvelle commission (2), le président de l'ancien Conseil, Meynard, s'entendait condamner le 9 octobre de la même année pour refus de payer les taxes par le consul Brenier de Montmorand jugeant seul en vertu de l'article 40 de la loi du 18 mai 1836 ainsi motivé :

« Le Tribunal jugeant civilement et en dernier ressort en vertu de l'article 2 de la loi du 5 juillet 1852..., attendu que les taxes ont été votées par l'Assemblée des propriétaires, que le sieur Meynard habite volontairement la Concession française... et le jugement portait dans ses considérants que « les 1.500 sapèques qui constituent une « redevance annuelle payée par les propriétaires comme « tenanciers du sol est *tout à fait indépendante* des « impôts municipaux établis sur ces mêmes terrains en « échange de la protection qui leur est accordée ».

Au cours de l'audience, M. Peligrin, mandataire de M. Meynard, avait présenté une lettre de ce dernier conçue en ces termes :

« Je désire qu'aucun impôt ne soit payé pour notre compte à qui que ce soit... parce que d'après moi la Constitution française veut que les Français ne soient imposables qu'en vertu d'une loi votée par l'Assemblée législative. Comme je ne connais aucune loi votée par cette Assemblée, qui m'oblige à payer aucun impôt à Changhaï, je viens vous déclarer que si vous les payez ils resteront à votre charge, etc. »

Le droit d'imposition est un droit régalien qui ne peut

(2) Maybon et Fredet, pp. 319 et suivantes.

appartenir qu'à la Chine sur son propre territoire et le tribunal reconnaît que tel est le caractère de la redevance foncière payée au Gouvernement chinois propriétaire des terrains dont les résidants ne sont que tenanciers, mais non des taxes municipales qui sont une contribution imposée à tous Français, étrangers ou Chinois, en échange des mesures d'hygiène, de protection, de sécurité, etc., prise par l'Administration de la Concession. La distinction est nette. Ces taxes municipales constituent des charges dont l'acceptation n'a pas besoin d'être explicite, elle peut être indirecte et résulter du simple fait pour un résidant d'être venu volontairement s'établir sur la Concession française. En effet s'il retire des avantages de l'organisation de la Municipalité, il est juste qu'il participe aux frais de celle-ci : c'est une obligation de droit naturel étrangère à la délégation de souveraineté. Voilà la première manifestation de la jurisprudence en faveur du statut personnel de la Concession. Déclaration indirecte et toute négative mais qui a son importance, si l'on songe que cette idée de contrat tacite du droit privé entre citoyens de toutes nationalités s'impose à toutes les juridictions et constituera pour l'avenir la garantie indiscutable de ressources nécessaires à la conservation et au développement d'une agglomération aussi importante.

Dans le but de consolider des avances qui lui avaient été consenties par les banques, et pour se procurer les ressources nécessaires à l'exécution de son programme de travaux d'édilité et de voirie, le Conseil décida au début de l'année 1903 de contracter à Paris un emprunt de 3 millions de francs. La réalisation de cet emprunt donna naissance à diverses questions :

- 1° La Concession française avait-elle la personnalité civile et pouvait-elle valablement s'engager?
- 2° Les délibérations prises par le Conseil d'administration municipale étaient-elles régulières et engageaient-elles la Concession française de Changhaï?

Il s'agissait d'abord de savoir si l'on devait considérer

la communauté établie à Changhaï comme constituant une personne morale pouvant prendre des engagements valables, plus spécialement, pouvant emprunter et affecter les biens de la communauté au remboursement de cet emprunt? On estima à l'époque que cette communauté constituée plutôt dans un but de solidarité que dans un but pécuniaire constituait, à n'en pas douter, une association *dans le genre* des personnes morales administratives françaises.

« Cependant, était-il dit, sous le régime de la loi française, les associations, pour jouir de la personnalité civile, doivent être autorisées par une loi. Mais la communauté de Changhaï ne saurait être soumise à ces dispositions législatives, car elle est *sur le territoire chinois* et les lois sont essentiellement territoriales. »

La communauté de Changhaï n'est pas non plus soumise à la juridiction chinoise car, en vertu des accords internationaux, les Européens en Chine échappent à cette juridiction. Le juge de droit commun pour l'Européen en Chine, c'est son Consul qui dépend lui-même de la légation de Pékin. En conséquence si une contestation s'élève entre deux Européens sur l'exécution d'un engagement, c'est au Consul qu'il appartiendra de trancher le différend : si, par exemple, les membres du Conseil d'administration municipale de Changhaï ne tiennent pas leurs engagements vis-à-vis des créanciers, ce sera au consul à les forcer à le faire. Or, quelle législation applique le Consul pour juger les différends entre Européens établis en Chine? Il s'inspirera évidemment de la législation de la nationalité des parties qu'il aura à juger. Il tiendra compte d'autre part des actes législatifs que lui-même a pu faire. Or à Changhaï, le Consul a reconnu l'existence d'une communauté française; il a doté cette communauté d'une organisation administrative analogue à celle de communes auxquelles on a reconnu le droit de contracter. Si le Conseil municipal n'exécutait pas ses engagements ou les discutait, il est bien certain que le Consul qui a reconnu sa personnalité, n'accepterait pas dans la suite la négation de cette

personnalité pour lui permettre de se soustraire à ses engagements.

Les décisions présentées par le Conseil et rendues exécutoires par un arrêté du Consul général, lient juridiquement la Concession française (3).

Dans une autre affaire (4), un sujet français, domicilié sur la Concession française de Changhaï s'était rendu coupable d'escroquerie au préjudice d'une société française. Son complice de nationalité Suisse, en résidence à Lyon, fut poursuivi devant le Tribunal correctionnel de cette ville. Ce tribunal se déclara incompétent : les faits de complicité ayant été commis sur la Concession française réputée territoire chinois, le délit commis sur territoire étranger ne tombe pas sous l'application de l'article 3 du Code civil et échappe à la juridiction française. Si les traités entre la Chine et la France soumettent bien les Français domiciliés en Chine aux lois et juridictions françaises, ces traités n'ont qu'un caractère exclusivement personnel et n'attribuent à la France aucun droit de souveraineté sur le territoire. Cette décision fut confirmée par la Cour de Lyon.

L'affaire la plus importante fut celle de la Compagnie Française des Tramways contre le Conseil municipal de la Concession française. La Compagnie Française des Tramways et d'Eclairage Electrique de Changhaï, concessionnaire du service des eaux, avait vu pendant la guerre de 1914-1919 ses frais généraux augmenter dans de grandes proportions du fait de la hausse des matières premières et du charbon. Elle avait demandé en conséquence au Conseil une révision des tarifs qui lui avait été refusée. En assignant le Conseil, elle entendait obtenir réparation du préjudice causé par ce refus injustifié. Elle invoquait la théorie de l'imprévision déjà appliquée en matière de contrats de travaux publics, notam-

(3) Telle est la conclusion d'une note anonyme annexée à la décision du Conseil en date du 21 mai 1903. (Archives municipales, n° 15, M. S. 551. 3.)

(4) Cour d'appel, Lyon, 27 décembre 1892. — D. 94. 2. 255.

ment par l'arrêt du Conseil d'Etat du 30 mars 1916 (Gaz de Bordeaux). Ce procès remit en question la nature juridique de la Concession de Changhaï et nécessita l'intervention du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation ainsi que l'interprétation du gouvernement.

L'affaire fut portée tout d'abord devant le Tribunal consulaire de Changhaï en vertu de la clause de compétence inscrite au cahier des charges de la Compagnie.

Le demandeur ayant déposé des conclusions préliminaires sur la compétence « *in limine litis* », il appartenait au tribunal d'examiner d'abord la nature du litige, de fixer les limites de sa propre compétence, en conséquence de se déclarer compétent ou dans le cas contraire de renvoyer le demandeur à se pourvoir devant la juridiction compétente.

Sur le premier point, nature du litige, le tribunal invoquant les termes de la loi du 28 pluviôse an VIII, article 4, qui règle la compétence du Conseil de Préfecture et lui attribue « toutes les difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'Administration concernant le sens ou l'exécution des clauses de leurs marchés », déclare que le Conseil d'administration municipale de la Concession est *assimilable en tous points à un conseil municipal d'une commune française*, et qu'en conséquence le procès qui divise la Compagnie Française des Tramways, concessionnaire des services de l'éclairage électrique, des tramways et des eaux pour la Concession française de Changhaï, en vertu de contrats cahiers des charges passés avec le Conseil d'administration municipale de cette Concession, est bien une question d'ordre administratif, soustraite à la compétence des juges de droit commun par des lois considérées comme édictant des règles d'ordre public.

Il est vrai, poursuit le Tribunal, que, par suite de circonstances spéciales, la constitution et les pouvoirs de ce Conseil ne sont pas identiques à ceux que possède actuellement un Conseil municipal français, le président étant de droit le Consul général de France, lequel

est armé d'une autorité très forte, qui a la faculté d'approuver ou d'annuler les délibérations du Conseil, les membres étant choisis par lui et non élus; mais tout cela ne fait nullement obstacle à l'assimilation précitée ⁽⁵⁾. En effet, il est à remarquer qu'en France les conseils municipaux n'ont pas toujours été élus et qu'ils restent néanmoins toujours soumis à la tutelle administrative.

Que d'ailleurs, à supposer qu'il ne fut pas assimilable à un Conseil municipal français, le Conseil d'administration de la Concession française constitue en tout état de cause « de façon certaine un *établissement public français* », qui, par sa nature, rentre dans le terme général de l'« Administration » désignée par la loi, ce caractère résultant de droits qu'il ne peut exercer qu'« en vertu d'une participation à la puissance publique » à savoir l'établissement et la perception de taxes et impôts : la faculté de procéder à des expropriations pour cause d'utilité publique, de déterminer les alignements des routes et d'imposer aux habitants des servitudes, d'édicter des règlements d'administration publique, etc. Et le tribunal conclut que le « Conseil d'administration municipale de la Concession française de Changhaï est un corps administratif français exerçant, en droit et en fait, sur la Concession française à Changhaï, tous les pouvoirs conférés en France aux conseils municipaux ».

Il en résulte que l'affaire en litige est de la compétence administrative et que « toute convention contraire des parties en cause est radicalement nulle et doit être réputée non écrite ».

Est-ce à dire que le Tribunal consulaire de Changhaï soit incompétent pour juger en matière administrative? Le Tribunal ne le pense pas.

Sur le deuxième point, à savoir celui de l'étendue de la compétence des tribunaux consulaires en pays hors-

(5) Voir dans ce sens notre note sur le régime spécial de la Ville de Paris (p. 41, n° 12).

chrétienté, le tribunal estime qu'il n'y a à Changhai qu'un seul tribunal, lequel est compétent d'après les lois françaises et les traités avec la Chine pour statuer sur les différends entre Français, et que ce tribunal est le tribunal consulaire, auquel ressortit en conséquence toute affaire, qu'elle soit civile, commerciale ou administrative. Il constate que la situation ainsi créée est sans précédent dans l'histoire des juridictions consulaires françaises établies en pays étrangers : que cet état de choses provient du caractère spécial de la concession française sur laquelle notre gouvernement possède des droits étendus de police et de juridiction lesquels droits justifient l'application de toutes les lois françaises « sous réserve que cette application soit possible en fait » et notamment l'existence sur un territoire étranger d'un établissement public français administré conformément aux lois et règlements administratifs français (6).

Voyons maintenant quels sont les arguments de la défense.

La compétence de la juridiction consulaire en Chine est déterminée par la loi du 8 juillet 1852 qui s'exprime ainsi : « Les contestations en matière civile et commerciale qui s'élèveront en Chine entre Français seront jugées par les tribunaux consulaires conformément à celles des dispositions de l'édit de juin 1778 qui sont encore en vigueur dans les Echelles du Levant et Barbarie... »

Ce texte est plus restrictif que celui de l'article 1^{er} de l'édit de juin 1778 ainsi conçu « nos consuls connaîtront en première instance des contestations, *de quelque nature qu'elles soient*, qui s'élèveront entre nos sujets, négociants, navigateurs et autres dans l'étendue de leurs consulats... », et semble bien écarter une fois pour toutes la compétence administrative à l'instar de l'ordonnance de 1681, base fondamentale de la juridiction consulaire

(6) Voir chap. IV, paragraphe 3, Régime juridictionnel, notre thèse sur la compétence administrative des Tribunaux consulaires.

dont l'article 12 stipule : « Quant à la juridiction tant en matière civile que criminelle les consuls se conformeront à l'usage et aux capitulations ».

Cette thèse est confirmée par le fait que la loi du 28 avril 1869 attribue à la Cour de Saïgon, tribunal judiciaire, la connaissance des appels des jugements rendus par les tribunaux consulaires en Chine.

Il en résulte que si le Tribunal consulaire de Changhaï n'a pas de compétence administrative à proprement parler, il a la compétence la plus étendue en matière civile, d'où l'on peut admettre qu'à l'exclusion du contentieux de l'annulation, il est compétent pour juger les affaires qui ressortissent au contentieux administratif de pleine juridiction, et notamment les marchés ou concessions de travaux publics qui sont par leur nature des actes de gestion privée, actes similaires à ceux accomplis par des particuliers et qui sont de la compétence des tribunaux judiciaires.

A l'appui de sa thèse le défendeur fait remarquer qu'en effet ces matières « n'ont été enlevées à la compétence judiciaire qu'à la suite d'une lente évolution de notre droit, postérieure du reste aux textes sur lesquels se fonde la compétence judiciaire des consuls, et à la suite de la création dans la métropole de tribunaux spéciaux, les Conseils de Préfecture, qui n'ont pas d'équivalent dans les Consuls » : que, bien que la loi du 28 pluviose an VIII ait attribué expressément aux Conseils de Préfecture la connaissance des contestations en matière de travaux publics, ces dernières sont demeurées longtemps encore dans la compétence des tribunaux judiciaires (7) qu'enfin, à Changhaï, même les demandes en décharge ou en réduction de contributions directes, qui sont en France de la compétence des Conseils de Préfecture, sont jugées par le Conseil d'administration municipale en vertu des règlements organiques de la Concession, et que le tribunal consulaire serait même compétent pour

(7) Hauriou, pp. 215 et suivantes.

connaître d'un recours porté par un contribuable contre une décision dudit Conseil à ce sujet (8).

En ce qui concerne la nature juridique de ce Conseil, le défendeur estime qu'en raison de ses origines, il ne peut être considéré à proprement parler comme un organe de la puissance publique, mais comme une simple émanation de l'assemblée des propriétaires de la Concession représentant l'ensemble des intérêts des habitants et qu'ainsi il ne saurait être assimilé au conseil municipal d'une commune de la métropole, le Consul conservant toujours le droit de consulter l'ensemble des résidents, électeurs ou non, sur les questions d'intérêt général qu'il croirait devoir leur soumettre.

Le Tribunal consulaire saisi, doit juger le litige en question non comme tribunal administratif mais comme tribunal civil à compétence générale, les contrats de concession passés à Changhaï par le Conseil devant être considérés comme des actes de gestion privée.

Sur dépôt des conclusions ci-dessus, le tribunal rendit son jugement, et comme il fallait s'y attendre, il commence par définir le titre juridique de la concession dans la personne de ses organes représentatifs à savoir le Conseil d'Administration Municipal.

Bien que la souveraineté du territoire soit demeurée à la Chine, les traités et les accords intérieurs « comportaient virtuellement, en leur teneur, la formation à Changhaï d'une sorte de municipe français. »

Le 11 juillet 1866 le Consul publia, en vertu des instructions reçues par lui du Ministre des Affaires étrangères, une véritable « Charte d'organisation municipale ».

Or cette organisation, instituée sur le fondement des traités et sur l'initiative du pouvoir exécutif, impliquait pour celle-ci reconnaissance de sa personnalité comme « entité administrative française ». Et comme l'article 12 du règlement de 1866 confère expressément au corps municipal ainsi créé l'exécution des travaux d'utilité publique, les contrats de concession passés par le Conseil

(8) Cf. Cass., 23 août 1870. D. P. 1870. 1. 352.

en vue de l'exploitation des services publics par une compagnie privée, ont bien le caractère de marchés de travaux publics : *le litige apparaît d'ordre nettement administratif.*

Quant à la compétence du Tribunal consulaire, « *ratione materiae* », elle est d'ordre public et ne saurait donc être infirmée par la convention des parties.

Depuis la capitulation de 1535, tous les textes qui organisèrent la juridiction consulaire dans les Echelles n'ont eu en vue que les différends privés : l'ordonnance de 1681 se réfère seulement dans son article 12 aux usages et aux capitulations, il ressort du contexte de l'Edit de 1778 qu'il ne semble pas, alors même qu'il attribue aux consuls la connaissance des contestations « de quelque nature qu'elles soient entre les sujets français » qu'il s'agisse de litiges autres que civils et commerciaux : que d'ailleurs les termes de la loi du 8 juillet 1852, article 1^{er}, spéciale à la Chine, ne laisse aucun doute à cet égard puisque cette loi est postérieure à l'organisation de la justice administrative.

En conséquence, *le Tribunal consulaire se déclarant incompétent* pour connaître d'un litige d'ordre administratif, renvoie les parties à se pourvoir devant le tribunal à qui il appartiendra. Quel est ce tribunal ? D'après la thèse ci-dessus développée, il semble que ce soit le Conseil de Préfecture; en l'absence de tribunal de cet ordre à Changhaï sera-ce le tribunal de droit commun en matière administrative à savoir le Conseil d'Etat ?

Sur une note de l'ingénieur municipal faisant ressortir que la théorie de l'imprévision n'est admise par la jurisprudence qu'en matière de marchés de travaux publics du droit administratif, le Conseil décide d'aller en appel à la Cour de Saïgon à seule fin de faire admettre sa thèse à savoir qu'il s'agit d'un litige du droit civil.

La Cour de Saïgon, en déboutant l'administration municipale de son appel, confirma la décision du Tribunal de Changhaï par arrêt du 27 février 1920.

Quant à la Cour Suprême, elle cassa pour un motif d'ordre public le pourvoi porté devant elle contre l'arrêt

de la Cour de Saïgon (Chambre civile, 2 juin 1923) en déclarant que la Cour eût dû surseoir à statuer jusqu'à ce que l'interprétation eût été donnée par l'autorité compétente (le Gouvernement français) et qu'il y avait eu atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. D'autre part, elle déclara que si les tribunaux judiciaires étaient compétents pour interpréter « les Traités internationaux en tant qu'ils s'appliquent à un litige d'intérêt privé, ils doivent au contraire en laisser l'interprétation à l'autorité compétente alors qu'il s'agit d'en fixer le sens et la portée au point de vue du droit int. public. »

Entre temps la Compagnie avait formé un recours parallèle devant le Conseil d'Etat qui rendit dans le même sens son intéressante décision du 27 janvier 1922. Le Tribunal de droit commun en matière administrative bien qu'il admit que « *rien ne s'oppose* à ce que le Gouvernement français crée sur un territoire étranger, avec l'agrément du Gouvernement étranger intéressé, des organisations ayant pour objet de pourvoir à certains intérêts français d'ordre collectif, notamment en passant de véritables contrats de concession de services publics du droit français ressortissant, comme tels, à la juridiction administrative ⁽⁹⁾ », déclara qu'il s'agissait en l'espèce d'une question d'interprétation des traités; que cette interprétation ne pouvait être donnée que par le Gouvernement lui-même pour s'imposer ensuite aux Tribunaux avec toutes ses conséquences juridiques.

Ainsi les deux hautes juridictions de la Cour de Cassation et du Conseil d'Etat apportaient l'appui de leur autorité à la thèse du statut personnel de la Concession.

L'interprétation demandée fut donnée dans une note du Ministère des Affaires étrangères.

Ici encore c'est la thèse du statut personnel qui est définitivement adoptée.

En effet, la communication est rédigée comme suit : « Le Ministre des Affaires étrangères a l'honneur de prier le Conseil d'Etat de vouloir bien décider que la

(9) Nous retrouverons plus loin cette importante remarque.

Concession française de Changhaï n'est pas une entité administrative française et qu'en conséquence les contrats passés entre le Conseil d'administration municipale et la Compagnie Française de Tramways et d'Eclairage Electrique ne sont pas des marchés de travaux publics ⁽¹⁰⁾. »

En tout état de cause, il ne peut exister de commune ou d'établissement public qu'en vertu d'un texte législatif émanant de l'autorité compétente : soit une loi pour la métropole, soit un décret pour les colonies ou hors de France. Or, en ce qui concerne les concessions, il n'y a rien eu de semblable : les traités autorisent seulement l'installation d'un groupe de français sur le territoire chinois. L'arrêté du Ministre des Affaires étrangères du 14 avril 1868 ne crée pas davantage sur la Concession une commune française. Le groupe est doué de la personnalité civile, mais les règlements ne sont applicables aux résidents étrangers qu'autant qu'ils ont reçu l'approbation de leurs consuls respectifs. Le règlement organique qui a reçu cette approbation est la charte à laquelle il faut se référer. Il ne peut y avoir de rapports de droit public qu'entre les agents de l'Etat français et leurs subordonnés. Les autres sont des rapports de droit privé et les litiges qu'ils soulèvent ressortissent au Tribunal civil du défendeur en vertu de l'application à chacun de son statut personnel.

Cette thèse devait être confirmée à plusieurs reprises par le Tribunal consulaire de Changhaï, notamment dans l'affaire Rémond et Collet contre Conseil d'administration municipale de la Concession française (Jugement du 27 février 1930).

Le 30 décembre 1929, un vol à main armée était commis à Changhaï au préjudice de la maison Rémond et Collet. Une somme de 4.600 dollars avait été soustraite en plein midi, sur le chantier même, à l'employé chargé de la paye des ouvriers. Le plaignant s'offrait à prouver par enquête la carence des services de police dans la

(10) Archives de la Municipalité française. — (Voir Annexe).

recherche des coupables, rendant le Conseil responsable des conséquences de cette abstention.

Le Tribunal, appelé à apprécier le statut de la Concession, déclara que « son établissement était issu de traités diplomatiques et que son régime provenait tant des accords locaux avec les autorités chinoises que des usages. »

« Attendu que sur la dite Concession les pouvoirs essentiels de commander et d'administrer ont été délégués par les représentants de la souveraineté territoriale au Consul Général de France.

« Attendu que ce dernier s'est adjoint le concours d'un conseil et qu'il s'est ainsi formé un *municipe sui-generis* ayant le caractère, non d'une entité administrative au sens du droit public français mais d'une *personne collective de droit privé*.

« Attendu qu'à cette personne collective sont départies des attributions déterminées..., lesquelles se trouvent énumérées dans la charte organique de la Municipalité de la Concession en date du 11 juillet 1866, etc...

« Que par ce règlement le Gouvernement français fixe au point de vue international public le sens et la portée des conventions diplomatiques sus-visées, que cette interprétation s'impose aux tribunaux, c'est sur la base de ce règlement que doit s'opérer l'attribution respective des responsabilités. »

Aux termes de l'article 12 sont dévolus au Conseil les services administratifs de la Concession, alors qu'aux termes de l'article 13 le maintien de l'ordre et de la sécurité publique est dévolu au Consul général. Tout dépend donc de la *nature du service* ⁽¹¹⁾ envisagé.

En l'espèce il s'agissait bien d'un service d'ordre public (recherche de criminels) dévolu à l'autorité consulaire seule responsable, et il fallait conclure, en tout état de cause, que la loi du 16 avril 1914 sur la responsabilité collective conséquence du risque social, non seulement

(11) Cassation, 13 mars 1923; Pandectes, 1923. 1. 385, Ville de Paris.

n'était pas applicable juridiquement au municipe de la Concession française qui n'est pas une commune, mais qu'ayant le caractère de loi territoriale elle était inapplicable sur le sol étranger.

En l'espèce, la police de la concession était appelée à agir non pour le compte de la collectivité représentée par le Conseil mais comme « auxiliaire de l'autorité consulaire seule. » En conséquence le Tribunal conclut à la non-responsabilité des fautes de service qu'aurait pu commettre la police de la Concession dans la recherche des auteurs du vol et déboute Rémond et Collet de leurs demandes, fins et conclusions.

L'État français était-il responsable ? Etant donné le régime spécial de la Concession française, il semble bien que la question appartenait au domaine des « actes de gouvernement » dont le Conseil d'Etat déclare ne pas connaître au contentieux. Ce ne pouvait être qu'en vertu d'un recours gracieux au ministre qu'une indemnité pouvait être allouée par simple équité, la réclamation aux fins d'indemnité n'étant pas en l'espèce l'exercice d'un droit.

Ce jugement souleva de vives protestations. Il était cependant conforme à la jurisprudence antérieure et à l'organisation des pouvoirs sur la Concession telle qu'elle ressort de l'interprétation du Gouvernement et du règlement organique que nous avons étudié.

CHAPITRE IV.

Conséquences pratiques du statut de la Concession.

SOMMAIRE

- I. Régime administratif : portée du Règlement organique de la Concession. — Analyse de ce règlement. — Raison d'être d'une organisation municipale. — Domaine public. — Droit d'expropriation : nature de ce droit. — La question des marchés de travaux publics. — L'application des règlements municipaux : théories du contrat d'adhésion et de l'acceptation tacite. — Accord du 24 septembre 1869. — Jugement de la Cour britannique du 10 août 1933. — Le contentieux des élections. — Les comités.
- II. Régime foncier : l'ancienne Concession et l'extension. — Titres consulaires et titres chinois. — Nécessité de créer un régime foncier homogène.
- III. Régime juridictionnel : organisation des tribunaux. — Compétence. — La Cour mixte. — Accords du 13 avril 1869 et du 2 juillet 1902. — Reddition de la Cour mixte : accord du 28 juillet 1931 portant création de Cours chinoises. — Absence de juridiction administrative sur la Concession.
- IV. Statut du personnel administratif : analyse du règlement ses lacunes, difficultés auxquelles a donné lieu son application. — Jurisprudence. — Retour au système de l'engagement individuel par contrat individuel à durée déterminée.
- V. Régime des sociétés civiles et commerciales : position de la question, décret du 19 février 1925 remplacé par le décret du 7 janvier 1927.

Le caractère spécial de la Concession française de Changhaï « personne de droit privé » devait avoir dans la pratique des conséquences multiples tant en ce qui concerne la nature des rapports de droit entre les autorités chargées de l'administrer et les résidants qu'en ce qui regarde le statut des fonctionnaires appelés à collaborer à la gestion des services d'intérêt commun.

I. — RÉGIME ADMINISTRATIF.

Nous avons vu que, bien que l'organisation administrative de la Concession de Changhaï, établie par délégation du Gouvernement chinois, ait été copiée sur les lois françaises, il n'est pas possible de l'assimiler à celle des groupements similaires existant en France. Le Gouvernement français n'a pris aucune mesure législative pour autoriser le Ministre des Affaires étrangères ou le consul à procéder à cette organisation. En conséquence la Concession, en tant que personne de droit privé « sui generis » a ses lois propres. Ces lois sont inscrites dans le règlement qui constitue la charte officielle de notre Concession.

Sous l'empire du statut territorial « les lois de police et de sûreté obligent tous ceux qui habitent le territoire. » En vertu de ce principe, tout étranger résidant en France doit se conformer à la loi française : pour toute contravention à cette loi il est justiciable des tribunaux français quelque soit sa nationalité. Seules les questions d'état échappent à cette règle.

En Chine, au contraire, les étrangers qui n'ont pas renoncé au privilège de l'exterritorialité continuent à jouir de leur statut personnel. S'ils se trouvent en contravention avec les lois du pays, ils ne peuvent être traduits que devant leurs juges naturels. L'affaire est portée devant le tribunal du défendeur.

Tout d'abord, le Règlement organique a pour unique but d'organiser les services d'utilité collective. Il n'a donc pas pu toucher aux droits de juridiction et de police conférés aux consuls par des textes législatifs. Le règlement, d'ailleurs promulgué par Ordonnance du Consul, n'aurait pu faire échec à une loi.

Le Consul tient de l'article 75 de la loi du 28 mai 1836 un pouvoir réglementaire général en matière de simple police. Les autres règlements sont rédigés par la Municipalité et rendus exécutoires en application du pouvoir conféré par la seule application du règlement municipal.

L'individu qui réside sur la Concession doit être consi-

déré, nous l'avons vu, comme s'étant engagé tacitement ou explicitement à se soumettre aux règlements de la municipalité. L'obligation ainsi contractée est d'ordre purement civil. En cas de non-exécution il ne peut y avoir lieu qu'à des dommages et intérêts au profit de la partie lésée. Les amendes prévues au règlement pour infraction font l'objet de clauses pénales. Ces clauses sont admises dans les contrats civils (1). Mais malgré leur dénomination, sauf dans les affaires de justice criminelle, le tribunal civil est seul compétent pour en obliger l'exécution.

D'après l'article 8 du Règlement, le Consul a un droit de police générale sur l'Administration de la Concession. Il peut refuser son homologation à ses décisions; il peut dissoudre le Conseil municipal et le remplacer par une Commission provisoire lorsque l'intérêt général l'exige (cas actuel).

Enfin, les mandats d'arrêts, jugements, ordonnances de saisie, émanant d'un juge ou d'un tribunal étranger ne peuvent recevoir leur exécution sur le territoire de la Concession française qu'avec le concours et l'assentiment du Consul (Art. 16 du règlement.)

En ce qui concerne la municipalité, elle possède un patrimoine propre, puisqu'aux termes du Règlement (art. 12) elle peut aliéner, acquérir, échanger. Elle ne peut exercer que les droits inscrits dans le règlement ou ceux qui sont la conséquence de ces droits. Ainsi elle peut ester en justice, et émettre des emprunts. Elle est propriétaire des terrains et des travaux d'utilité collective ainsi que des fonds destinés à leur entretien. L'état de fait étant en général conforme à l'état de droit, elle est présumée propriétaire de tout ce qu'elle possède (2). En vertu des traités, toute parcelle de la Concession est susceptible de propriété privée. En vertu de ce principe, l'Etat français n'a aucun contrôle sur les actes accomplis par la Municipalité en tant que propriétaire. Si le Conseil

(1) Planiol, t. II, p. 90.

(2) Cassation, 15 avril 1863, S. 1863. 1. 587.

municipal décide une vente, une acquisition ou un échange, le Consul rend cette décision exécutoire sans en examiner le bien fondé. L'autonomie financière de la municipalité est complète : c'est elle seule qui établit les taxes, les perçoit et détermine l'usage auquel elles seront affectées.

La raison d'être de l'Administration municipale est de réunir les fonds nécessaires à la gestion et à l'entretien des services d'intérêt général. En conséquence, les résidents peuvent user des propriétés et des travaux de la municipalité sous condition de payer une cotisation pour leur entretien. Cette cotisation est payée sous la forme de contributions par les personnes usant d'une façon permanente et habituelle des propriétés et travaux de la municipalité, c'est-à-dire les propriétaires de terrains et les locataires des immeubles situés sur ces terrains. Ces contributions, bien qu'étant de nature différente, sont calquées pour la forme sur nos impôts directs. Certaines contributions sont payées d'autre part par les usagers des services publics, quel que soit leur domicile, sous forme de taxes diverses fixées d'après un tarif impersonnel et perçues à l'occasion de faits intermittents.

Il en résulte que le paiement des taxes est obligatoire. Le Consul n'a pas le droit d'appliquer des pénalités à ceux qui refuseraient d'acquitter les taxes en vertu des pouvoirs de police que lui confère l'article 75 de la loi de 1836, mais il y a là un accord tacite entre le résident et l'administration comparable à celui qui intervient entre les membres d'une association syndicale de propriétaires (3). C'est une obligation dont l'exécution doit être assurée par les tribunaux civils.

C'est ainsi que des membres du Conseil d'administration municipale ont été condamnés à des dommages intérêts pour avoir refusé de payer les taxes votées par eux.

La nécessité de payer ces contributions se justifie non

(3) Conseil d'Etat, 21 janvier 1898; S., 1899. 3. 104; Conseil d'Etat, 2 mars 1895; Sirey, 1897. 3. 58.

seulement en droit mais en fait. Les avantages quotidiens que les habitants retirent de l'organisation administrative de la concession les obligent à participer proportionnellement aux charges qu'elle entraîne. C'est en quelque sorte une obligation naturelle à laquelle la coutume a donné force de loi (4).

Le contentieux des élections est organisé d'une façon spéciale (art. 3 du règlement) (5).

Le consul a un droit de veto suspensif en certaines matières. Il peut être fait appel de sa décision devant le ministre à Pékin et même devant le Ministre des Affaires étrangères. Certaines décisions du Conseil peuvent amener en effet des difficultés internationales ou des émeutes (6).

La Concession étant territoire chinois, les étrangers doivent donc y être traités comme partout ailleurs en Chine. S'ils ont obtenu par traité le droit de libre circulation (7), ils doivent être admis sans entrave sur la Concession. S'ils jouissent du droit d'exterritorialité ils restent soumis à leur juridiction nationale. La clause de compétence de l'article 14 du Règlement ne peut donc faire échec au privilège de juridiction. (Art. 15 du Règlement.) Les ressortissants de pays qui ont renoncé à l'exterritorialité doivent être traduits devant les tribunaux chinois. Néanmoins, si des étrangers se refusent à acquitter les taxes municipales on peut leur retirer,

(4) Tribunal consulaire de Changhaï, 20 novembre 1869; Civ. 23 août 1870; D. P. 70. 1. 351, déjà cité.

(5) Ex. : Tentative d'expropriation de la pagode de Ningpo en 1874. Voir Cordier, t. I, p. 496.

(6) Le fait pour un résident de ne pas payer les taxes pourrait-il être considéré comme un enrichissement sans cause?

Il ne semble pas possible d'exiger le paiement des taxes en vertu de l'action de « in rem verso ». D'après la jurisprudence, il faut dans ce cas qu'il y ait eu transmission de valeur d'un patrimoine à l'autre. On ne se contente pas d'un avantage obtenu indirectement à la suite de travaux faits par une autre personne (Voir Planiol, t. II, p. 312).

(7) Voir Annexe, liste des Puissances exterritoriales dont les traités avec la Chine sont encore en vigueur.

comme aux Français, la jouissance des propriétés et travaux de la municipalité. Le règlement municipal a d'ailleurs été soumis à l'approbation des consuls étrangers ⁽⁸⁾ de sorte qu'il a vis-à-vis de leurs nationaux respectifs la même valeur légale que s'il avait été fait par leurs autorités nationales, et les juridictions saisies sont tenues légalement de condamner le contrevenant. En cas de flagrant délit, il est admis communément qu'en vertu de son droit de police générale le Consul de France peut faire procéder à l'arrestation d'un étranger sans autorisation préalable des autorités auxquelles il ressortit.

Par analogie, la Municipalité, étant sous la protection de la France et sous l'unique contrôle des agents français, ne peut être assignée que devant le Tribunal consulaire de France.

En ce qui concerne les résidents chinois, le Consul jugeait au début les contraventions et délits commis par les chinois sur la concession, ainsi que les contestations qui s'élevaient entre eux. A partir de 1869, en conformité avec l'article 38 du Traité de Tientsin ⁽⁹⁾, le Consul général de France proposa au Taotai de désigner un magistrat qui viendrait régulièrement au Consulat trancher avec l'interprète les différends entre Chinois et Français. Ce fut l'origine de la Cour Mixte. Depuis la suppression de la Cour Mixte ⁽¹⁰⁾, ces affaires sont de la compétence de la 2^e Cour du Kiangsou, ainsi que celles où le défendeur est Chinois.

En droit, les Chinois n'ayant été admis que par tolérance sur la Concession, ils peuvent toujours en être expulsés s'ils ne se conforment pas aux règlements municipaux ⁽¹¹⁾.

(8) Accord du 24 septembre 1869. (V. plus loin, p. 46.)

(9) Voir Annexe, le texte du Traité.

(10) Voir accord du 31 août 1931, ch. III, Juridictions, p. 58.

(11) Pillaut, *Manuel consulaire*, op. cit.

Domaine public.

Dès l'origine et en application des traités, les indigènes durent obligatoirement céder leurs propriétés aux Français contre indemnité. Les autorités locales ne sont intervenues que pour la fixation de l'indemnité et son paiement. Le consul seul distribua les terrains en toute liberté, mais rien n'a été stipulé pour ce qui, en France, serait le domaine public, comme les rues, quais, places, etc. Bien qu'ils aient été abandonnés par la Chine, ils ne sont pas entrés dans le domaine public de l'Etat français. Celui-ci ne peut exister que sur le territoire national : or la Concession n'a jamais cessé de rester territoire chinois. Les portions de terrains même affectées à un usage d'utilité générale restent donc toujours susceptibles d'appropriation privée.

En Chine, on entend par domaine public non seulement les routes et les fleuves navigables mais encore les terrains sans maître, lais et relais de la mer, alluvions, etc. Dès l'origine il semble bien que tout ce qui n'était pas propriété privée était confondu dans le domaine de la couronne et appartenait à l'Empereur (domaine éminent). Aucun de ces biens ne pouvait devenir propriété privée si l'acquéreur n'avait acquitté préalablement le droit de Shen-Ko ⁽¹²⁾.

La Concession à bail d'une portion du territoire et l'exercice de certains droits régaliens par le Consul de France dans les limites de ce territoire n'a pas entraîné de la part du Gouvernement chinois abdication de sa souveraineté. En effet, l'impôt foncier continue à être perçu par les autorités chinoises. Il y a donc encore aujourd'hui un domaine public chinois sur la concession lequel est confié à la garde du Consul de France qui doit

(12) Shen-Ko signifie « élever au degré taxable ». Ce droit continue à être payé par tout acquéreur d'une portion du domaine public dans l'enceinte de la Concession. Il est versé directement aux autorités chinoises. On verra (ch. IV, paragraphe 2) les difficultés que soulèvent dans la pratique l'établissement d'un titre de propriété particulière sur ces dépendances de l'ancien domaine de l'Empereur.

percevoir le cas échéant le droit de Shen-Ko pour le compte du Gouvernement chinois. Mais ce domaine public « par nature » tend à disparaître au fur à mesure de son acquisition par les particuliers.

D'autre part, nous l'avons vu, les rapports des résidents sont réglés par les principes du droit civil ainsi que l'application des règlements de police et d'administration rendus exécutoires par le Consul général de France.

Il n'y a donc pas, à proprement parler, de domaine public de la concession. Il existe un domaine public chinois : il y a d'autre part un « domaine privé de la Municipalité représentant du groupe ». Ce domaine privé reste cependant susceptible d'être affecté à un usage public.

Ainsi, les rues ont été achetées avec les deniers du budget municipal : elles sont donc propriété commune du groupe. Elles constituent une sorte de domaine public par affectation et non par nature. Propriété privée indisponible en vertu de son affectation, mais prescriptible, à mon sens, au même titre que toute autre propriété privée. D'autre part, que l'affectation vienne à disparaître, la communauté peut disposer à nouveau de ces terrains et les vendre à son profit, ce qui ne saurait avoir lieu pour les dépendances du domaine public chinois, sans l'accomplissement d'aucune formalité.

Droit d'expropriation.

Il en résulte que les procédés d'acquisition du groupe (Municipalité) ne sauraient être plus étendus ni d'une autre nature que ceux des particuliers. Les règlements concernant la circulation, l'ordre et la sécurité publiques de la Concession, n'emportent pas changement dans la nature des biens affectés à l'usage du public. Il reste soumis au régime de droit commun. Il est dit notamment à l'article 9 du Règlement organique que le Conseil délibère sur les « expropriations pour cause d'utilité publique ». Cette expression doit être entendue au sens

large, à savoir que le Conseil décide de l'acquisition des propriétés destinées à l'usage commun des résidants, telles que les rues, places, marchés, etc. Cette acquisition ne peut être faite qu'en tenant compte de la loi de l'offre et de la demande. La Commission foncière qui décide en dernier ressort de l'indemnité à verser au propriétaire ne peut avoir juridiquement qu'un pouvoir consultatif. En cas de litige, les Cours saisies ne pourraient juger qu'en pleine indépendance de cause, et ordonner la rescision pour lésion, le cas échéant, malgré ce qui est dit à l'article 5 du Règlement d'expropriation ⁽¹³⁾.

A vrai dire la Municipalité n'a pas le droit d'exproprier au sens de la loi du 3 mai 1841 qui prévoit en France une procédure spéciale aboutissant à la vente forcée à une personne morale de droit public. L'Administration, dite Municipale, se trouve ici dans les mêmes conditions qu'un simple particulier. Aux termes de l'article 12 du Règlement organique, elle a droit d'acheter et de vendre, et non d'exproprier au sens du droit public. La puissance publique n'intervient en aucune façon dans la transaction. La Commission Foncière est une simple institution d'arbitrage destinée à éviter les abus et à protéger tant les intérêts du groupe que celui des propriétaires. En conséquence, la procédure du règlement ne saurait prévoir aucun moyen de coercition contre les propriétaires récalcitrants dont la propriété reste inviolable en droit et en fait, sans s'écarter de l'interprétation donnée au statut même de la Concession. Son rôle se borne à aplanir les difficultés et à donner satisfaction dans les limites du droit commun aux réclamations des intéressés. Elle a pour but de concilier les parties et de trouver rapidement un terrain d'entente favorable aux intérêts de la communauté. La Commission a, du reste, un moyen facile d'obtenir l'assentiment des propriétaires intéressés, à savoir celui de leur payer le prix de l'évaluation cadastrale qu'ils ont eux-mêmes acceptée comme base de l'impôt. Toutefois, en cette

(13) Voir en Annexe, le texte de ce règlement d'expropriation.

matière, le Consul a un droit de veto suspensif. Il en a fait usage lors de l'expropriation de la Pagode de Ningpo qui, en 1874, avait amené une émeute chinoise ⁽¹⁴⁾.

Marchés de travaux publics.

Les rapports de l'Administration municipale avec les entrepreneurs de travaux sont réglés par un cahier des clauses et conditions générales dont les stipulations sont applicables, sauf quelques modifications, aux fournitures de toutes espèces faites pour le compte de ladite Administration ⁽¹⁵⁾.

Au même titre que les contrats passés avec les compagnies concessionnaires de services d'intérêt commun sur le territoire de la concession sont les contrats de droit privé qui n'ont pas le caractère de marchés de travaux publics ⁽¹⁶⁾, de même ces clauses et conditions générales imposées à tout fournisseur ou entrepreneur pour le compte de la Municipalité constituent des engagements de nature civile. Il en résulte que la clause que nous trouvons respectivement énoncée aux articles 32 et 30 desdits règlements doit être entendue comme désignant à défaut d'arbitrage les juridictions civiles comme seules compétentes pour trancher les différends qui peuvent naître à l'occasion de ces travaux ou marchés.

Application des règlements municipaux.

Le Conseil ayant pour mission de délibérer sur toutes les questions qui intéressent l'intérêt commun des résidents de la Concession (art. 9) a été amené à édicter un grand nombre de règlements notamment en ce qui concerne l'hygiène et la salubrité en général, les auto-

(14) Cordier, t. I, p. 496.

(15) Voir en Annexe, le texte du cahier des clauses et conditions générales.

(16) Affaire Compagnie française des Tramways de Changhai, contre Municipalité française, pp. 19 et suivantes.

risations de construire, l'ouverture et la fermeture des établissements classés, des écoles, etc. Ces prescriptions forment aujourd'hui un long volume où se trouvent également les règlements de voirie et de police. Ces règlements, avant d'entrer en vigueur, font l'objet d'une ordonnance consulaire qui les rend obligatoires sur tout le territoire de la Concession (art. 10).

L'article 14 prévoit que les contraventions aux règlements sont jugées tantôt par un délégué du Conseil municipal sauf recours au Consul général, tantôt par le consul général lui-même lorsqu'il s'agit des règlements de police.

Il y a lieu de distinguer en effet. Le Consul étant chargé directement de tout ce qui a pour objet le maintien de l'ordre et de la sécurité publique (art. 13), les règlements de police émanent du représentant de la puissance publique et ont pour sanction le droit d'expulsion en cas de non paiement de l'amende.

Dans le cas de règlements municipaux, l'obligation civile qui incombe au contrevenant doit être sanctionnée par les tribunaux. Or, sous l'empire du statut personnel, les juridictions compétentes changent à chaque instant d'après la nationalité du contrevenant. La clause pénale prévoyant le chiffre de l'amende infligée au cas de contravention a donc ici le caractère de conciliation : si l'individu pris en faute paie l'amende, il évitera d'être traduit devant ses juges.

Reste à savoir si un tribunal étranger, appelé à juger une infraction d'un ressortissant étranger aux règlements municipaux de la Concession française, est tenu d'appliquer la pénalité prescrite par le règlement ? Nous le pensons, car tous les tribunaux doivent assurer l'exécution du contrat tacite (contrat d'adhésion) passé entre les résidents et les autorités françaises par lequel le résident s'oblige à acquitter les taxes municipales et à se conformer aux prescriptions qui lui sont imposées et dont il a admis le principe du fait même qu'il est venu se fixer sur le territoire de la concession. En matière de droit privé, le juge a pour mission d'assurer le respect

des obligations. Ici la clause pénale fait la loi des parties.

En fait, il y aurait un moyen bien simple d'éviter toute difficulté : il suffirait au Consul général d'user de la faculté qui lui est donnée par l'article 17 pour obtenir l'assentiment de tous les résidants, quels qu'ils soient, aux pénalités fixées par les règlements et ensuite de traduire les contrevenants devant leurs juges naturels.

Pratiquement, sans que le Consul ait jamais eu à recourir à cette extrémité, les Cours de Changhaï ont toujours appliqué les amendes prévues aux règlements sur la base d'une exacte réciprocité ⁽¹⁷⁾. On pourrait soutenir d'ailleurs que cette coutume a une base légale suffisante dans le fait que le règlement organique a été accepté officiellement par les puissances le 24 septembre 1869; que même à supposer que cette reconnaissance n'ait pas eu lieu, la faculté donnée au Conseil de prendre des mesures concernant la voirie et la salubrité (art. 12) ne peut retirer au Consul le droit qu'il tient de l'article 75 de la loi du 28 mai 1836 lui conférant un pouvoir réglementaire général en matière de simple police, laquelle comprend la voirie et la salubrité ⁽¹⁸⁾.

Entendus de cette façon, les règlements municipaux auraient force exécutoire du seul fait qu'ils ont été enregistrés par l'autorité consulaire française sans qu'il soit nécessaire pour en justifier l'application de recourir soit à l'assentiment des résidants soit à la théorie du contrat d'adhésion. Cette thèse extrêmement favorable à la bonne marche de notre administration vient d'être acceptée par la Cour Britannique qui l'a faite sienne dans une affaire récente qui mérite toute notre attention.

Le 14 juin 1933 contravention est dressée par la Police française, au sieur J..., sujet anglais, pour infraction à

(17) Voir Pillaut, *op. cit.*, note p. 5.

(18) La loi du 28 mai 1836 abroge, en ce qui concerne la Chine, les articles de l'Edit de 1778 qui réglaient l'instruction et le jugement des affaires criminelles par le Consul. Ces articles restant applicables seulement dans les Echelles du Levant et de Barbarie.

l'article 25 du règlement sur la circulation ⁽¹⁹⁾. Or le « Magistrat » anglais, Mr. Haines, saisi en application de l'article 15 du Règlement organique, n'entend poursuivre le délinquant que sur la preuve de l'approbation explicite dudit Règlement par le « Représentant de Sa Majesté Ministre de Grande-Bretagne » (*sic*). La thèse française fut défendue à l'audience du 10 août par M^e Wright, devant la Cour de simple police. Cet éminent avocat déclara que non seulement le règlement sur la circulation n'avait pas été approuvé par le Ministre de Grande-Bretagne, mais que cette approbation, à aucun moment, n'avait été nécessaire pour son application.

En effet, le droit de régler le trafic se trouve inclus dans les pouvoirs de police accordés au Consul général de France aux termes du Statut organique de la Concession. Or ce statut a été approuvé par les Puissances, y compris la Grande-Bretagne en 1869. C'est pourquoi, déclare l'avocat, cette approbation couvre « automatiquement » les règlements subséquents qui ont été pris dans le but de régler la circulation dans les rues de la Concession. La faculté de procéder à une telle réglementation est inhérente à toute autorité municipale en vertu des pouvoirs de police qui lui sont conférés dès l'origine.

Après avoir expliqué qu'en 1865 il n'y avait qu'une seule réglementation commune aux deux concessions, Mr. Wright donne lecture du document signé par les Puissances, lequel est joint aux fameuses « Land Regulations » qui continuent à régir la Concession internationale ⁽²⁰⁾.

« Le Code des « Municipal and Land Regulations »
« publié le 5 juillet 1854 par les Consuls de Grande-
« Bretagne, des Etats-Unis d'Amérique et de France,
« agissant suivant les instructions de leurs ministres

(19) ART. 25. — A partir du coucher et jusqu'au lever du soleil, chaque véhicule devra avoir un ou plusieurs feux conformément aux conditions fixées sur la licence, etc.

(20) *China Treaties*, par Hertslet.

« respectifs en vue d'assurer au mieux la sécurité et le
« gouvernement de tous les étrangers établis à Changhaï,
« s'étant montré, à l'usage, inadéquat aux exigences de
« l'administration et du maintien de l'ordre au sein
« d'une population croissante, a été révisé au cours
« d'une assemblée spéciale des propriétaires convoqués
« par leurs consuls respectifs, au mois de mars 1866 et
« soumis par les ministres de Grande-Bretagne, des
« Etats-Unis d'Amérique, de France, de Russie et de la
« Confédération de l'Allemagne du Nord à leurs propres
« gouvernements qui signifièrent officiellement leur
« acceptation. Mais, à la même époque, par acte séparé
« du Gouvernement français, un Code dit « Règlement
« d'Organisation municipale », était publié le 11 juillet
« 1866 : puis, après modification, une seconde fois, le
« 14 avril 1868 par le Consul général de France, qui est
« aujourd'hui en vigueur sur la portion des Concessions
« étrangères qui se trouve au Sud de la crique du Yang-
« King-Pang; en conséquence le nouveau Code des
« « Land Regulations » révisées ne devra s'appliquer
« que sur la partie des Concessions étrangères se trou-
« vant au Nord de la dite crique, quelle que soit l'époque
« de son entrée en vigueur.

« C'est pourquoi, dans le but d'éviter tout délai qui
« risquerait d'être préjudiciable à la prospérité et à la
« sécurité des intéressés, nous, soussignés, acceptons
« provisoirement, au nom de nos Gouvernements res-
« pectifs, à la fois le Code des règlements publié le
« 4 avril 1868, et les « Land Regulations » révisées pour
« la Concession internationale, ainsi que les « bye-
« laws » y annexées, rédigées en mars 1866, qui doivent
« respectivement avoir effet au Sud et au Nord de la
« crique sus-mentionnée et qui auront force de loi à
« dater du 1^{er} novembre 1869, jusqu'à plus ample infor-
« mation de nos gouvernements respectifs.

« Et en conséquence de cet accord, nous donnerons
« les instructions nécessaires aux consuls de nos pays

« respectifs à Changhaï qui seront chargés de veiller à la publication et à l'observation de ces règlements.

« En foi de quoi, nous avons signé ceci à Péking, le 24 septembre 1869. »

Ayant donné lecture de l'accord, M^e Wright invoque l'article 13 du Règlement organique. Article, nous l'avons vu, qui, en conférant au Consul général la faculté de prendre toute mesure propre à assurer l'ordre et la sécurité publique sur la Concession, donne à lui seul toute autorité au règlement sur la circulation dont les prescriptions s'imposent en droit dans toute leur teneur aux ressortissants des Puissances signataires de l'accord précité.

Enfin M^e Wright apporte à l'appui de ses conclusions la haute autorité de l'Honorable Magistrat, M. Feetham, qui récemment dans un rapport adressé au Shanghai municipal Council, s'exprime en ces termes : « Le Consul de France s'opposa fermement à ce que la nouvelle rédaction des « Land Regulations » fût appliquée sur la Concession française, et, à la suite des discussions diplomatiques qui eurent lieu à cette époque, il fut convenu que l'espace réservé aux Français ne serait pas soumis à la réglementation proposée, mais que la constitution incorporée dans le règlement promulgué par le Consul de France pour l'Administration de la Concession française devrait dorénavant être considéré comme ayant force de loi sur tous les sujets des autres Puissances résidant sur la dite Concession. »

Le Tribunal se déclara satisfait de cette argumentation et sur-le-champ prononça la condamnation du contrevenant.

Ce jugement très important permet d'affirmer que la base légale des règlements présents et à venir est désormais incontestée.

D'autre part, en ce qui concerne les indigènes, les Cours chinoises récemment établies sur la Concession

sont tenues par les accords de sanctionner toute infraction aux dits règlements ⁽²¹⁾.

Les élections.

Le droit électoral conféré aux résidants par le Règlement (art. 2 et suivants) n'a aucun caractère politique. Il est, je le répète, la contrepartie du paiement des taxes. Aussi rien ne s'oppose à ce que les femmes et les étrangers aient la capacité de l'exercer. En fait, ce droit est réservé non seulement aux propriétaires et locataires sur la concession, mais aussi aux propriétaires et locataires d'immeubles construits hors des limites de la concession qui sont desservis par les travaux construits par la municipalité.

Les listes électorales sont dressées par le Consul. Certaines incompatibilités sont prévues (art. 4), notamment en ce qui concerne les fonctionnaires et d'une façon générale ceux dont les intérêts particuliers peuvent se trouver en opposition avec ceux du groupe.

En ce qui concerne le contentieux des élections, les lois spéciales françaises en matière d'élection municipale ou politique sont inapplicables sur les concessions.

Les contestations sont jugées par arbitrage des autorités françaises (art. 3 du R. O.). La question de l'éligibilité est tranchée en dernier ressort par le ministre de France à Pékin.

Ne sont électeurs que les Français et les étrangers qui remplissent les conditions fixées par le Règlement. Cependant un certain nombre de places (actuellement 4) sont réservées dans le Conseil à des membres chinois nommés directement par le Consul général sous réserve de l'approbation du Ministre de France ⁽²²⁾; la majorité restant toujours aux membres français. D'autre part,

(21) Voir Régime juridictionnel, p. 58. Accord du 28 juillet 1931. Lettre-avenant n° 3.

(22) Ces membres sont pris en général parmi les candidats présentés par l'Association des contribuables chinois de la Concession.

des notables chinois ont voix consultative dans les Commissions ou Comités techniques chargés d'étudier les affaires avant de les soumettre à l'approbation du Conseil :

Comité des Travaux (2 Français, 2 étrangers, 2 Chinois);

Comité des Finances (3 Français, 1 étranger, 1 Chinois).

Commission foncière (2 Français et 1 étranger).

Commission des Etablissements classés (2 Français et 1 étranger).

Comité de l'Instruction publique (2 Français, 1 étranger, 3 Chinois).

Comité d'Hygiène et d'Assistance (2 Français, 2 Chinois).

Comité de Circulation (1 Français, 1 Chinois).

En tout neuf Conseillers techniques chinois.

Depuis 1927, en raison des troubles politiques de la Chine, les élections sont suspendues. En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 8 du Règlement organique, le Consul a remplacé le Conseil dissous par une Commission provisoire d'Administration municipale dont les membres sont choisis et nommés par lui.

II. — RÉGIME FONCIER.

En matière immobilière le statut de la Concession est fixé par les textes. L'étude du régime foncier comporte une distinction fondamentale entre ce qu'on est convenu d'appeler « l'ancienne concession » et « les extensions » ou « nouvelle concession » opérées plus tard à la suite d'accords particuliers. (Voir le plan en Annexe.)

Tout au début, comme nous l'avons vu ⁽²³⁾, des limites précises sont assignées à la résidence des Français, et l'accord ne concède aux ressortissants chinois aucun droit de propriété à l'intérieur de ces limites. Quelques

(23) Voir proclamation du Taotai Ling, 6 avril 1849.

résidants chinois qui possédaient sur ces terrains sont expropriés contre le paiement du « juste prix ». A partir de cette époque les ventes de terrains se font par acte notarié enregistré au Consulat de France, et seulement d'étrangers à étrangers sans intervention aucune des autorités chinoises. C'est un droit incontestable des autorités françaises que de veiller à la stricte application de cette règle. Certaines négligences ayant permis l'émission de quelques titres consulaires anglais et américains, l'Administration a pu, sans difficulté, avec l'accord des propriétaires, procéder à l'annulation du titre consulaire et à son remplacement par un Extrait du Registre foncier établi par nos soins. C'est dire que ce droit n'a fait l'objet jusqu'à ce jour d'aucune critique.

Les « déclarations of trusts » au moyen desquelles les Chinois ont pu se rendre acquéreurs de certains terrains sur l'ancienne concession n'ont aucune valeur légale. Le droit de propriété réside entre les mains du prête-nom qui en assume toutes les charges.

En cas de contestation, c'est au consul de France qu'il appartient de statuer, à l'exclusion de toute autre juridiction chinoise ou étrangère. La « declaration of trust » est une simple tolérance qui ne doit pas dégénérer en un moyen détourné de faire échec aux droits immobiliers officiellement conférés par le Gouvernement chinois aux autorités françaises.

Pour les extensions de 1900 et 1914, le régime est différent de celui de l'ancienne concession. Par analogie avec les prescriptions fixées par les « Land Regulations », c'est le système des titres consulaires qui a été suivi. Avant que les accords aient eu lieu, des étrangers avaient acquis des terrains et fait enregistrer leurs achats dans leurs consulats respectifs. D'autre part, les propriétés chinoises furent conservées : ainsi dans l'article 7 de la Convention de 1914 ⁽²⁴⁾ il est spécifié « seront soumises aux taxes foncières municipales les

(24) Voir en Annexe, le texte de cette Convention.

propriétés chinoises ⁽²⁵⁾... » En outre, dans le texte français des titres consulaires antérieurs à 1930, était prévu le cas d'achat de terrain par un Chinois, non plus sous forme de « Declaration of Trusts », mais directement et en nom.

Cependant, en raison de la sécurité qu'offrent au capital chinois les placements dans des terrains jouissant de la protection consulaire, la pratique des « Declarations of Trusts » s'est étendue à la nouvelle Concession, bien que celles-ci n'aient que le caractère d'actes sous seings privés qui ne sont soumis à aucune formalité d'enregistrement.

En ce qui concerne les sujets britanniques résidant sur la Concession, un accord est intervenu entre les Autorités françaises et anglaises d'après lequel les propriétaires doivent faire enregistrer leurs titres au Consulat de Grande-Bretagne. Tous les titres de propriété enregistrés et déclarés valables par le Consulat de Grande-Bretagne doivent être considérés comme tels par les autorités françaises ⁽²⁶⁾.

On se demande pourquoi le système de l'ancienne concession n'a pas été rendu obligatoire sur la nouvelle. Il est simple et donne toute satisfaction. En tout cas, il est difficile d'abolir maintenant le système des titres consulaires : il a l'avantage de « mobiliser » la propriété foncière et de faciliter ainsi les transactions immobilières.

Quant au transfert de titre pour l'ancienne Concession, c'est le Consulat de France qui enregistre le transfert et le notifie au Land Office Chinois. Cette simple notification ne comporte, bien entendu, aucun droit : elle est légale et conforme aux traités.

Au contraire pour la nouvelle Concession les transferts entre propriétaires de nationalités différentes ont lieu de Consulat à Consulat. Le titre consulaire est

(25) Entendre par-là les terrains sous « fantangs » ou titres chinois.

(26) cf. Kotenev *Shanghai its Municipality and the Chinese* op. cit., p. 23.

envoyé au Land Office Chinois pour y être échangé contre un autre. C'est l'application des articles 3, 4 et 5 des Land Regulations. Il est bien regrettable qu'aucun texte français ne fixe le régime foncier sur les extensions. La délivrance de certificats consulaires transférables eut été plus conforme aux exigences modernes, et eut évité à chaque transaction de remettre en cause le droit de propriété.

De même, en ce qui concerne l'extension de 1914, la transformation du titre chinois ou fantang en titre consulaire, donne lieu à des difficultés sans nombre (27).

(27) Les « Land Regulations » donnent aux autorités chinoises le droit de contrôler les transactions de terrains de Chinois à étrangers. Ces Land Regulations qui, comme nous l'avons vu, ont été établies pour la Concession internationale, furent appliquées sur les territoires constituant les extensions de 1900 et de 1914, bien avant que ces zones devinssent françaises. Rien dans les traités n'obligeait les Autorités françaises à accepter ce système; néanmoins elles le conservèrent, attendu qu'à l'époque il n'était pas mauvais puisque, dans la plupart des cas, le cadastre de la Municipalité française, mieux tenu, faisait foi.

Quant aux anciens titres chinois, dits « fantangs », le manque de précision des traités à leur égard a permis longtemps à la Concession de s'organiser et de se développer. A l'heure actuelle, la création d'un gouvernement du Plus Grand Changhaï donne lieu à des interventions constantes des autorités chinoises sur la Concession. Le département foncier de ce gouvernement local a procédé au lever de tous les lots de terrains situés dans les zones étrangères. Ensuite, il a proclamé la suppression des anciens titres chinois dits fantangs et leur remplacement par de nouveaux titres dénommés « Dou Di Tseng ». Cette substitution importait peu dès lors qu'il ne s'agissait que de remplacer un papier par un autre; mais ce qui est nouveau, c'est que des « Dou Di Tseng » furent établis pour des terrains qui, antérieurement, ne pouvaient constituer un lot couvert par un fantang, attendu qu'ils appartenaient par nature au domaine public chinois. Ces « Dou Di Tseng » établis par le Gouvernement du Plus grand Changhaï furent remis dans bien des cas au détenteur d'un reçu de droit de Shenko délivré par le Bureau chinois des Alluvions de Changhaï, service de création récente.

Or, la Municipalité française s'est toujours refusée avec raison à reconnaître aux détenteurs de titres ainsi obtenus un droit de propriété sur les portions désaffectées par elle du domaine public dont elle a la garde. Elle ne peut tolérer en effet une pareille intervention des autorités chinoises incompatible avec les pouvoirs d'administration du domaine qui lui ont été concédés. Cette thèse vient d'être confirmée du reste par un jugement récent de

Il arrive souvent que le Land Office Chinois renvoie les « fantangs » qui lui sont présentés, soit parce qu'ils ne sont pas accompagnés des reçus d'impôts, soit que le possesseur n'ait pas le même nom que le propriétaire originaire, soit enfin qu'ils portent un faux cachet. Il en résulte un retard considérable pendant lequel le terrain ne peut plus faire l'objet d'aucune transaction; l'hypothèque, le mortgage, le gage qui demandent à être faits rapidement deviennent impossibles.

Le seul remède eut été d'étendre aux extensions le système en vigueur sur l'ancienne concession; on eût créé ainsi un régime foncier homogène se suffisant à lui-même. L'établissement des titres n'a rien à voir, en effet, avec le statut personnel des résidents : c'est une fonction qui rentre dans les pouvoirs d'administration et de contrôle délégués aux autorités françaises par l'Etat chinois, c'est à elles qu'incombe légalement la charge d'assurer la protection des biens immobiliers situés sur toute l'étendue de la Concession et partant de constater officiellement le droit de propriété, quelle que soit la nationalité de l'acquéreur.

III. — RÉGIME JURIDICTIONNEL.

Bien que le territoire de la Concession soit demeuré chinois, certains résidents échappent à la juridiction des tribunaux chinois. Ce sont les sujets étrangers qui, en Chine, continuent à jouir du privilège de l'exterritorialité. Ce privilège provient d'une fiction en vertu de laquelle les ressortissants d'un Etat qui résident sur le territoire d'un autre Etat sont soustraits à la compétence des tribunaux de leur résidence au profit des tribunaux de leur nationalité. Cette fiction est étroite-

la 2^e Cour chinoise du district spécial de Changhaï en date du 31 octobre 1933, lequel reconnaît expressément que « le Conseil municipal français est la seule autorité administrative à laquelle incombe sur la Concession le soin de procéder à la délimitation ou à la désaffectation des dépendances du domaine public ». (Archives du Conseiller juridique. Avocat de la Concession française.)

ment liée à la conception de la personnalité des lois, base même du statut de la concession. Il en résulte, au point de vue juridictionnel, un régime très spécial fondé à la fois sur les traités et sur des accords particuliers dont le dernier en date est celui du 1^{er} août 1931 relatif à l'abolition de la Cour mixte.

L'organisation des tribunaux étrangers varie selon les puissances. La Grande-Bretagne et les Etats-Unis ont établi des cours de justice sur le modèle de celles de la métropole avec un personnel technique complet. La France et l'Italie ont un juge de carrière, magistrat assisté de deux notables⁽²⁸⁾. Le Japon a des juges consulaires de formation technique affectés au Consulat général. La Norvège a, à Changhaï, un juge consulaire professionnel. Sauf ces exceptions, les cours consulaires sont en général présidées par un simple agent consulaire assisté ou non de deux assesseurs. Il n'y a de jury prévu que dans le système anglais. Les cours consulaires appliquent en principe leur législation et leur procédure nationales sauf certaines restrictions. Ainsi la Cour consulaire française s'est refusée à tenir compte de lois qui nécessitent pour leur application l'intervention d'institutions telles que l'inspection du travail et les conseils de prud'hommes inexistantes sur la concession. Le régime des sociétés françaises en Chine a donné lieu pour les mêmes raisons à de sérieuses difficultés qui

(28) La conception française se distingue par l'absence complète d'une organisation judiciaire spéciale à la Chine. Chez les Anglo-saxons au contraire, les droits que le Roi exerce en pays de juridiction ne sont nullement des droits souverains mais seulement les droits qui lui sont délégués par le souverain du pays. Les tribunaux qui sont créés ne sont pas les tribunaux du Roi, mais forment une part du système judiciaire du pays où ils sont établis.

A l'inverse des ministres anglo-saxons, les agents diplomatiques français n'ont aucun pouvoir judiciaire ni législatif.

Le Consul français forme un tribunal d'arrondissement relevant de la métropole; les résidents britanniques forment une sorte d'Etat ou de colonie dont le ministre à Pékin serait gouverneur (Soulié de Morant, op. cit., pp. 91 et suivantes).

ont été réglées par deux décrets des 19 février 1925 et 7 janvier 1927 ⁽²⁹⁾.

Les cours étrangères ainsi définies ont juridiction civile et pénale dans trois cas :

- a) Les parties ont toutes deux même nationalité que la Cour;
- b) Le demandeur ou le plaignant est étranger, mais d'une autre nationalité que la cour;
- c) Le demandeur ou le plaignant est chinois.

La juridiction d'appel ou compétente pour les crimes graves se trouve soit en Chine, comme c'est le cas pour la Cour Suprême Britannique, soit dans une région voisine (Japon, Cour de Batavia, Cour de Saïgon, Cours de Macao et de Goa). La Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Italie, la Norvège, la Suède ont leurs juridictions supérieures en Europe. Les recours définitifs sont portés, pour toutes les puissances, devant les cours compétentes les plus élevées de leurs capitales, sauf quelques exceptions intéressant la Hollande, et, particulièrement le Japon ⁽³⁰⁾.

En ce qui concerne les litiges civils entre Français et Chinois, depuis 1865, le Taotai ou son délégué venait au Consulat pour juger conformément au Traité de Tientsin, article 35. Le consul jugeait seul les affaires chinoises concernant la Concession, tels que contraventions, délits, affaires de police, etc. Il exerçait une sorte d'arbitrage dans les affaires civiles. Quant aux affaires criminelles entre Chinois, elles restaient entièrement du ressort des autorités chinoises; mais celles-ci ne pouvaient opérer d'arrestations sur la concession que si leurs mandats avaient été préalablement signés au Consulat de France ⁽³¹⁾.

Dès le mois d'avril 1869, en raison de l'afflux des Chinois sur la Concession, intervint, entre le Consul et

(29) Voir Régime des sociétés, p. 115.

(30) Voir J. Escarra, *Droits et Intérêts des étrangers en Chine*, p. 40.

(31) Voir Maybon et Fredet, p. 347.

le Taotai, un accord aux termes duquel les délégués de l'un et de l'autre se réuniraient trois fois par semaine pour juger les affaires courantes. C'est de ces sessions régulières que date la Cour mixte française (13 avril 1869) devant laquelle devaient être portés tous les cas intéressant les Chinois résidant sur la Concession. Il n'y eut rien de changé en ce qui concerne les crimes.

Un règlement du 2 juillet 1902 devait fixer plus tard la compétence respective des cours mixtes de la Concession internationale et de la Concession française dans toutes les circonstances où elles pouvaient se trouver en conflit. La règle est que la cour compétente est, en matière civile, celle de la résidence du défendeur, en matière pénale, celle du lieu de l'infraction. Toutefois pour les affaires mixtes dans lesquelles le demandeur ou la partie civile est un français, la règle est celle de l'article 14 du Code civil ⁽³²⁾.

A la suite d'une proclamation du corps consulaire de Changhaï, en date du 11 novembre 1911 et des instructions du doyen du Corps consulaire en date du 1^{er} décembre de la même année aux Cours mixtes, l'Administration de la justice échappa entièrement aux autorités chinoises sur la Concession. Les juges de la Cour mixte choisis par le Consul ont compétence en matière criminelle (Instruction du 1^{er} décembre 1911 pour les châtiments graves; référence au Traité japonais de 1896 pour les affaires de police et les contraventions) et en matière civile (article 35 du Traité de Tientsin; article 16 du traité de 1896) ⁽³³⁾. Cependant, d'après l'accord franco-chinois de 1914, le tribunal pour l'extraconcession française devait être composé du juge chinois siégeant seul pour toutes les affaires civiles chinoises.

Le 5 janvier 1927 à la suite de la restitution de la Cour mixte de la Concession internationale aux auto-

(32) Voir Kotenev, *op. cit.*

(33) Pour la procédure devant l'ancienne Cour mixte française, voir Willoughby, *op. cit.*, p. 538, t. I.

rités chinoises, les affaires purement chinoises furent transférées au juge chinois siégeant seul, à savoir :

- 1° Affaires civiles entre Chinois;
- 2° Celles entre sujets de puissances ne bénéficiant pas de l'exterritorialité;
- 3° Celles entre Chinois et sujets des dites Puissances ⁽³⁴⁾.

Le 28 juillet 1931 à Nankin fut rédigé l'accord sur la rétrocession pure et simple de la Cour mixte française aux autorités chinoises ⁽³⁵⁾. Cet accord est intitulé « Arrangement franco-chinois portant institution de Cours de justice chinoises dans la Concession française de Changhaï ». Il comprend 14 articles, dont l'analyse est suffisamment justifiée par le changement considérable que cette convention apporte à l'Administration de la justice sur la Concession. Les voici d'après le texte français officiel :

ARTICLE PREMIER.

A dater de l'entrée en vigueur du présent arrangement, l'institution qui, sous le nom de Cour mixte, est actuellement établie dans la Concession française de Changhaï sera supprimée, ainsi que tous les règlements et pratiques y-afférents.

ARTICLE 2.

Le Gouvernement chinois établira, dans la Concession française et conformément aux lois et règlements chinois sur l'administration de la justice, une cour de district et une section de haute cour, qui auront, respectivement, leur personnel propre et auront exclusivement comme ressort l'étendue de la dite concession.

La Cour suprême de Chine connaîtra, conformément à la loi chinoise, des recours formés à l'encontre des ordonnances et arrêts rendus par ladite section de haute cour.

(34) En ce qui concerne les contraventions de voirie, voir Traité sino-japonais de 1896, art. premier.

(35) Voir à l'Annexe le texte du dernier jugement de la Cour mixte sur l'affaire de la location du Wharf des Missions étrangères à la « China Merchants ». Cet arrêt donne une idée de la sécurité qu'offrait pour la Concession cette institution.

ARTICLE 3.

Les lois et règlements chinois, aussi bien tous ceux qui sont présentement en vigueur que ceux qui, ultérieurement, seront dûment édictés et promulgués, seront appliqués par les deux cours, compte tenu des règlements administratifs de la Concession.

ARTICLE 4.

Chacune des deux Cours aura un parquet, dont les membres seront nommés par le Gouvernement chinois. Le parquet aura qualité pour procéder aux constats criminels de mort violente et, en outre, pour agir, conformément à la loi chinoise, dans tous les cas comportant l'application des articles 103 à 186 du code pénal, excepté lorsque l'autorité administrative de la Concession ou la partie lésée aura déjà intenté les poursuites. Au cours de l'enquête du parquet, qui devra être publique, le prévenu pourra être assisté d'un avocat. Dans les autres cas survenant dans le ressort des cours, l'autorité administrative ou la partie lésée exercera les poursuites. Le parquet aura le droit de donner ses réquisitions à l'audience dans toutes les affaires criminelles où l'initiative des poursuites aura été prise par l'autorité administrative ou la partie lésée.

ARTICLE 5.

Tous actes judiciaires et décisions de justice devront, pour être valables, être revêtus de la signature d'un juge de l'une des deux cours. Après quoi, ils seront selon le cas, signifiés ou exécutés.

ARTICLE 6.

Tout individu arrêté dans la Concession devra, dans les vingt-quatre heures, sans compter les jours fériés, être déféré à la cour compétente. Faute de quoi, il devra être relaxé.

ARTICLE 7.

Nul ne pourra être livré à des autorités établies en dehors de la Concession sans débat préalable devant la cour compétente, le prévenu ayant le droit d'être assisté d'un avocat. Si, cependant, c'est une autre cour moderne chinoise qui requiert la remise, celle-ci aura lieu sitôt après la vérification par la cour de l'identité du prévenu.

ARTICLE 8.

L'autorité administrative de la Concession prêterà, pour autant qu'elle en sera requise, son assistance, dans la limite de ses pouvoirs, en vue de l'exécution des décisions de justice des deux cours.

ARTICLE 9.

Près de chacune des deux cours et pour être attachés à la ou aux chambres civiles de celles-ci, exerceront des huissiers, qui seront nommés respectivement par le président de chacune des cours. Les huissiers signifieront les assignations et tous autres actes, mais, pour l'exécution des jugements et arrêts, ils devront être accompagnés de la police judiciaire, qui les assistera si elle en est requise.

ARTICLE 10.

Le personnel, cadres compris, de la police judiciaire, sera nommé par le président de la section de haute-cour sur présentation de l'autorité administrative de la Concession. Le président aura qualité pour mettre fin, soit d'office, soit à la requête de l'autorité administrative de la concession, aux services desdits agents sur production du motif. Ledit personnel portera l'uniforme de la police judiciaire chinoise. Il sera soumis aux ordres et instructions des cours et il remplira fidèlement ses devoirs.

ARTICLE 11.

Les locaux de détention qui dépendent actuellement de la cour visée à l'article premier, passeront désormais sous l'administration complète des autorités judiciaires chinoises.

Il appartiendra à chacune des deux cours, selon sa compétence respective, de décider si les individus qui purgent présentement leur peine dans lesdits locaux, continueront à l'y subir ou bien seront transférés dans des prisons extérieures à la Concession. Il leur appartiendra également de déterminer le lieu de détention de ceux contre lesquels elles prononceront une condamnation à l'emprisonnement. Les individus condamnés pour infraction, soit au code chinois des contraventions, soit aux règlements administratifs de la Concession, ne pourront, toutefois, pas être détenus en dehors des locaux pénitentiaires de la Concession.

Les individus condamnés à la peine capitale seront remis aux autorités chinoises voisines.

ARTICLE 12.

Les avocats de nationalité chinoise ou de toute nationalité étrangère seront admis à la barre des deux cours, à la condition que, conformément à la réglementation chinoise, ils soient pourvus de la licence d'exercer délivrée par le ministère de la justice de Chine et qu'ils se soumettent aux lois et règlements chinois sur la profession, y compris ceux qui concernent la discipline.

Lesdits avocats de nationalité française ou d'une autre natio-

nalité non chinoise ne seront admis à occuper que dans les affaires où sera en cause une partie non-chinoise et pour cette partie. De même, l'autorité administrative de la Concession pourra recourir au ministère, non seulement des avocats chinois, mais aussi des avocats de nationalité française ou de toute autre nationalité, lorsqu'elle sera demanderesse, plaignante ou intervenante ou bien qu'elle aura pris l'initiative des poursuites. Dans toute affaire où l'autorité administrative tiendra la Concession pour intéressée, elle sera fondée à déposer des conclusions écrites par voie d'avocat et même à intervenir conformément aux dispositions du code de procédure civile de Chine.

ARTICLE 13.

Quatre commissaires permanents, qui seront désignés deux par le gouvernement français et deux par le gouvernement chinois, seront chargés de se concerter sur les divergences d'opinion que pourra soulever l'interprétation ou l'application du présent arrangement et dont ils seront saisis par le Ministre de France en Chine ou par le Président de la section de haute cour. Leur avis n'obligera le gouvernement français et le gouvernement chinois qu'autant qu'ils y acquiesceront. Toutefois, seront en dehors de la compétence desdits commissaires les ordonnances, jugements ou arrêts des deux cours.

ARTICLE 14.

Le présent arrangement, ensemble l'échange de notes annexes, aura effet du 31 juillet 1931 au 1^{er} avril 1933 et pourra être prorogé d'une durée de trois ans, si les gouvernements signataires y consentent.

Fait à Nankin, le vingt-huit juillet 1931, en deux exemplaires, chacun étant rédigé en français et en chinois et les deux versions ayant été soigneusement comparées et vérifiées.

*Au nom du Ministre de France
en Chine :*

Signé : LAGARDE, E. Kœchlin.

*Au nom du Ministre des Affaires étrangères
de la République chinoise :*

Signé : Hsu Mo, Houx Koung-Ou.

Tel est l'accord proprement dit ⁽³⁶⁾. Il faut y joindre la correspondance du même jour qui constitue une sorte

(36) Cet accord a été renouvelé le 1^{er} avril 1933 pour une nouvelle période de trois années.

d'avenant tant en ce qui concerne la supervision des autorités françaises sur le fonctionnement des nouvelles Cours qu'en ce qui touche au maintien du régime administratif en vigueur sur la Concession.

Nankin, le 28 juillet 1931.

MONSIEUR LE MINISTRE,

En me référant à l'arrangement que j'ai eu l'honneur de signer aujourd'hui avec Votre Excellence et qui porte institution de Cours de justice chinoises dans la Concession française de Changhaï, je serais reconnaissant à Votre Excellence de me confirmer Son accord sur les points suivants :

I. — Les bâtiments de la cour visés à l'article premier, ainsi que le mobilier qui s'y trouve, les archives et l'actif en banque, seront transférés aux deux cours.

II. — Un des fonctionnaires supérieurs de la police judiciaire, qui sera désigné par l'autorité administrative de la Concession et à qui le président de la section de haute cour affectera un bureau dans les bâtiments occupés par les cours, tiendra répertoire de tous les actes, tels qu'assignments, mandats, ordonnances, jugements et arrêts.

III. — Autant que faire se pourra, l'autorité administrative de la concession choisira, pour les recommander comme devant former les cadres et le personnel de la police judiciaire, des citoyens chinois.

IV. — Le Gouvernement chinois nommera, sur présentation du Gouvernement français, un conseiller qui, sans recevoir de rémunération du Gouvernement chinois, aura qualité pour soumettre aux autorités judiciaires chinoises des propositions et avis au sujet de l'administration et du régime des locaux pénitentiaires de la Concession.

V. — Les décisions de justice rendues par la cour visées à l'article premier auront autorité de chose définitivement jugée, sauf appel déjà régulièrement interjeté ou encore régulièrement ouvert.

VI. — Les instances que les clauses de l'arrangement attribuent à la compétence de chacune des deux cours et qui se trouveront être pendantes au moment de l'entrée en vigueur dudit arrangement, seront transférées à ces cours. Celles-ci, sauf impossibilité, tiendront pour définitivement acquise la procédure antérieure et s'efforceront de statuer sur lesdites affaires dans les douze mois, sauf prorogation ordonnée par elles s'il y a lieu.

VII. — Conformément à la législation chinoise, les objets saisis à conviction ou confisqués dans les locaux par ordre de justice seront consignés dans les locaux des deux cours à la disposition du gouvernement chinois. L'opium et tous ustensiles y afférents seront incinérés publiquement tous les trois mois dans la concession. L'autorité administrative de la concession pourra saisir les présidents des deux cours de propositions à transmettre au gouvernement chinois, en ce qui concerne la destination des armes.

Je saisis cette occasion de renouveler à Votre Excellence les assurances de ma très haute considération.

Au nom du Ministre de France en Chine :

Signé : LAGARDE, E. KOECHLIN.

Nankin, le 28 juillet 1931.

MONSIEUR LE MINISTRE,

J'ai l'honneur d'accuser réception à Votre Excellence de Sa note concernant l'arrangement que nous avons signé ce jour et qui porte institution de Cours de justice chinoises dans la Concession française de Changhaï.

Je confirme à Votre Excellence mon accord avec Elle sur la teneur de ladite note, laquelle est conçue dans les termes ci-après :

I. — Les bâtiments de la cour visés à l'article premier, ainsi que le mobilier qui s'y trouve, les archives et l'actif en banque, seront transférés aux deux cours.

II. — Un des fonctionnaires supérieurs de la police judiciaire, qui sera désigné par l'autorité administrative de la concession et à qui le président de la section de haute cour affectera un bureau dans les bâtiments occupés par les cours, tiendra répertoire de tous les actes, tels qu'assignations, mandats, ordonnances, jugements et arrêts.

III. — Autant que faire se pourra, l'autorité administrative de la concession choisira, pour les recommander comme devant former les cadres et le personnel de la police judiciaire, des citoyens chinois.

IV. — Le Gouvernement chinois nommera, sur présentation du Gouvernement français, un conseiller qui, sans recevoir de rémunération du gouvernement chinois, aura qualité pour soumettre aux autorités judiciaires chinoises des propositions et

avis au sujet de l'administration et du régime des locaux pénitentiaires de la concession.

V. — Les décisions de justice rendues par la cour visée à l'article premier auront autorité de chose définitivement jugée, sauf appel déjà régulièrement interjeté ou encore régulièrement ouvert.

VI. — Les instances que les clauses de l'arrangement attribuent à la compétence de chacune des deux cours et qui se trouveront être pendantes au moment de l'entrée en vigueur dudit arrangement, seront transférées à ces cours. Celles-ci, sauf impossibilité, tiendront pour définitivement acquise la procédure antérieure et s'efforceront de statuer sur lesdites affaires dans les douze mois, sauf prorogation ordonnée par elles s'il y a lieu.

VII. — Conformément à la législation chinoise, les objets saisis à conviction ou confisqués par ordre de justice seront consignés dans les locaux des deux cours à la disposition du gouvernement chinois. L'opium et tous ustensiles y afférents seront incinérés publiquement tous les trois mois dans la concession. L'autorité administrative de la concession pourra saisir les présidents des deux cours de propositions à transmettre au Gouvernement chinois, en ce qui concerne la destination des armes.

Je saisis cette occasion de renouveler à Votre Excellence les assurances de ma très haute considération.

*Au nom du Ministre des Affaires étrangères
de la République chinoise :*

Signé : Hsu Mo, Houx Koung-Ou.

Légation de la
République Française
en Chine.

Nankin, le 28 juillet 1931.

MONSIEUR LE MINISTRE,

En me référant à l'arrangement que nous avons signé aujourd'hui et qui porte institution de cours de justice chinoises dans la Concession française de Changhaï, j'ai l'honneur de donner à Votre Excellence l'assurance que les cours dont il s'agit auront, pour leur usage, entière jouissance de la parcelle, d'une contenance d'un meou, 986, du lot cadastral 2026, sur laquelle se trouvent les bâtiments visés à la clause première de l'échange de notes, annexe audit arrangement. De même, elles auront, pour les besoins des prisons, entière jouissance de la parcelle, d'une conte-

nance de sept meous, 483, du lot cadastral 2027. Les plans ci-joints déterminent les limites et l'emplacement respectifs des deux parcelles foncières en question.

Je saisis cette occasion de renouveler à Votre Excellence les assurances de ma très haute considération.

Au nom du Ministre de France en Chine :

Signé : LAGARDE, E. KOECHLIN.

Son Excellence Monsieur C. T.
Wang, Ministre des Affaires étrangères de la République chinoise,
à Nankin.

Légation de la
République française
en Chine

Nankin, le 28 juillet 1931.

MONSIEUR LE MINISTRE,

En me référant à l'arrangement que j'ai eu l'honneur de signer aujourd'hui avec Votre Excellence et qui porte institution de cours de justice chinoises dans la Concession française de Changhaï, je dois marquer expressément que ledit arrangement ne peut, en aucune façon, affecter ou invalider les droits que la France et ses ressortissants tiennent tant des traités et accords qui ont été conclus entre nos deux pays et qui sont encore en vigueur, que de la coutume.

D'autre part, je réserve pour mon Gouvernement le droit de s'opposer éventuellement à ce que soient appliqués, dans la concession française de Changhaï, toute loi, tout règlement ou toute décision contraire aux règlements administratifs ou aux usages de la concession ou bien de nature à nuire au maintien de l'ordre et de la sécurité sur ce territoire.

Je saisis cette occasion de renouveler à Votre Excellence les assurances de ma très haute considération.

Au nom du Ministre de France en Chine :

Signé : LAGARDE, E. KOECHLIN.

Son Excellence Monsieur C. T.
Wang, Ministre des Affaires étrangères de la République chinoise,
à Nankin.

Légation de la
République française
en Chine

Nankin, le 28 juillet 1931.

MONSIEUR LE MINISTRE,

En me référant à l'arrangement que nous avons signé aujourd'hui et qui porte institution de cours de justice chinoises dans la Concession française de Changhaï, j'ai l'honneur de porter à la connaissance de Votre Excellence que le Gouvernement de la République a désigné M. d'Hooghe, avocat général, pour être présenté dans les conditions énoncées à la clause IV de l'échange de notes annexe audit arrangement.

Je saisis cette occasion de renouveler à Votre Excellence les assurances de ma très haute considération.

Au nom du Ministre de France en Chine :

Signé : LAGARDE, E. KOECHLIN.

Son Excellence Monsieur C. T.
Wang, Ministre des Affaires étrangères de la République chinoise,
à Nankin.

Absence de juridiction administrative.

Nous avons vu que l'organe délibérant placé à la tête de la Concession ne peut être en aucune façon considéré comme une organisation municipale française, c'est-à-dire un corps administratif. Du fait qu'il constitue une personne collective du droit privé formé pour la gestion d'intérêts communs, tous actes et tous contrats émanant d'un tel organe dans les limites de ses attributions ressort évidemment du droit commun. C'est ce que nous avons démontré dans la première partie.

Cependant cette institution de droit privé agit sous l'autorité et le contrôle des consuls, investis de pouvoirs administratifs spéciaux par les autorités chinoises en vertu des traités. D'autre part, si la gestion des affaires municipales a été subdéléguée au Conseil par l'autorité consulaire, celle-ci continue à exercer directe-

ment le pouvoir réglementaire pour tout ce qui concerne l'ordre et la sécurité publique et d'une façon générale la sauvegarde des intérêts collectifs placés sous son contrôle.

Dans la pratique on se trouve donc en présence de deux ordres de décisions : les unes procédant de l'autorité consulaire et ayant par cela seul un caractère administratif sur les points réglés par cette autorité, les autres émanant d'une personne juridique de droit privé, à savoir le Conseil d'administration, habile à pourvoir sous le simple contrôle du consul et en dehors de tous actes d'autorité de sa part à des questions se rattachant à la gestion des intérêts communs de la Concession.

En vertu du privilège de l'exterritorialité, les litiges qui naissent à l'occasion de décisions prises par des autorités françaises sont bien « *ratione personæ* » de la compétence du Tribunal consulaire français. « *Ratione materiæ* », la question se pose de savoir quelle est l'étendue de la compétence de ce tribunal ? A-t-il une compétence générale, aussi bien en matière administrative qu'en matière judiciaire, ou au contraire celle-ci est-elle seulement judiciaire ? Dans ce dernier cas, quelle est la juridiction compétente pour juger les litiges qui naissent à l'occasion des décisions administratives prises sur le territoire de la Concession ?

A cet égard, il est intéressant de noter l'opinion de M. Pic, professeur de droit international public à la Faculté de Droit de Lyon, dans son commentaire de l'arrêt de la Cour de Cassation du 2 juin 1923 ⁽³⁷⁾ que nous avons déjà analysé plus haut.

Après avoir rappelé une disposition de l'arrêt précité, qui pose la question du point de savoir s'il est bien exact que les tribunaux consulaires français sont radicalement incompétents pour connaître des litiges d'ordre administratif, l'auteur ajoute : « Il ne semble pas qu'il en soit ainsi. La compétence du Tribunal consulaire de Changhaï remonte, en effet, à l'édit du

(37) D. P. 1923. 1. 217.

8 juin 1778, maintenu en vigueur par la loi du 8 juillet 1839, et qui est ainsi conçu : « Nos consuls connaîtront « en première instance des contestations de quelque « nature que ce soit qui s'élèveront entre nos sujets « négociants, navigateurs ou autres dans l'étendue des « consulats. » La compétence du Tribunal consulaire ainsi affirmée en termes généraux, s'étend même aux affaires administratives ⁽³⁸⁾. Cette solution n'est d'ailleurs nullement spéciale à l'Extrême-Orient. La Cour d'Alger, celle de Rabat et la Cour de Cassation ont eu, maintes fois, à statuer sur des affaires rentrant par leur nature dans le contentieux administratif, et ce, en raison de l'absence dans nos Protectorats marocain et tunisien de toute juridiction administrative spéciale.

« Parmi les arrêts de Cassation favorables à cette thèse, continue M. Pic, on peut invoquer notamment un arrêt de la Chambre des requêtes, du 1^{er} mars 1873 ⁽³⁹⁾, avec les conclusions de l'avocat général Roverchon affirmant la compétence du Tribunal consulaire d'Alexandrie, à l'occasion de travaux publics exécutés par un Français pour le compte du Gouvernement égyptien, ainsi qu'un arrêt de la Chambre civile du 23 août 1870) ⁽⁴⁰⁾, statuant dans le même sens en ce qui concerne des taxes votées par la réunion des propriétaires fonciers de Changhaï (plus tard devenu Conseil d'administration de la Concession française). »

Quelque intérêt que présente l'opinion de l'éminent Professeur, nous ne pensons pas devoir la partager. En effet, si l'édit du 8 juin 1778 prescrit que « nos consuls connaîtront en première instance des contestations de quelque nature que ce soit qui s'élèveront entre nos sujets négociants, navigateurs ou autres dans l'étendue des consulats », il semble bien qu'il faille entendre par là uniquement les contestations de nature civile ou commerciale et non les litiges d'ordre administratif. En

(38) D. P. 1923. 1. 217.

(39) Declercq et Vallat, *Guide pratique des consulats*, p. 371.

(40) Sirey, 1870. 1. 389.

effet, les prescriptions de l'édit, bien qu'exprimées en termes généraux, sont de droit étroit : il n'appert nullement du contexte qu'il s'agisse de litiges autres que civils et commerciaux. D'ailleurs, l'ordonnance du 3 mars 1781, article 114 du titre premier, commentée par l'instruction consécutive du 6 mars, enjoint de transmettre à la Secrétairerie d'Etat pour la Marine les recours formés contre des abus d'autorité éventuels de l'Administration consulaire. D'autre part, la loi du 8 juillet 1852, organique de la juridiction consulaire en Chine est très explicite. Cette loi étant postérieure à l'organisation de la justice administrative, c'est à ses termes restrictifs qu'il convient de s'arrêter. La procédure fixée par l'édit de 1778 était déjà toute judiciaire : l'appel des tribunaux consulaires ayant été porté successivement devant les Cours d'appel de Pondichéry, Aix et en dernier lieu Saïgon, il y a là une règle incompatible avec la possibilité d'une compétence administrative quelle qu'elle soit.

Cette interprétation est précisément celle donnée par les auteurs cités par M. Pic. « Au point de vue de la nature et de la valeur des contestations, la compétence consulaire est complète, absolue et s'étend, sauf pour les immeubles, à toute affaire contentieuse, civile ou commerciale, qui s'agite entre Français établis dans les échelles... La jurisprudence comme la doctrine ont invariablement admis que les tribunaux consulaires en Orient réunissent entre leurs mains l'ensemble des attributions acquises en France aux tribunaux civils et aux tribunaux de commerce, etc... ⁽⁴¹⁾, et l'auteur ajoute : « Les Français sont régis en Orient par un système spécial de législation, dont les principaux monuments sont les ordonnances d'août 1681 et de juin 1778..., quand cette législation spéciale est muette, le consul doit recourir au droit commun ⁽⁴²⁾. »

(41) Declercq et Vallat, *Guide pratique des Consulats*, p. 531, § 538.

(42) Declercq et Vallat, *Guide pratique des Consulats*, p. 559, § 568.

Il résulte de cette constatation, qu'aucun texte de loi n'ayant donné jusqu'à ce jour compétence administrative aux cours consulaires, les litiges de cette nature doivent être obligatoirement déferés à la haute juridiction administrative de droit commun qui existe en France et de qui relèvent tous les litiges de la matière pour lesquels il n'existe pas d'autres juges.

En ce qui concerne la jurisprudence, « il a été jugé que la compétence attribuée aux Consuls de France pour juger en première instance toutes les contestations qui peuvent s'élever entre Français, comprend sans exception toutes les contestations tant civiles que commerciales..... et spécialement qu'il est compétent pour connaître d'une action en paiement d'une contribution régulièrement votée par l'assemblée des propriétaires d'une concession française et consentie personnellement par le défendeur lui-même ⁽⁴³⁾.

Et ailleurs ⁽⁴⁴⁾ : « Les litiges entre un consul de France et ses nationaux ne peuvent être jugés qu'en France ». Ou encore ⁽⁴⁵⁾ : « Le droit d'expulsion appartient au consul en vertu de ses pouvoirs administratifs... L'individu expulsé a un recours contre la décision du consul : il peut s'adresser au ministre des Affaires étrangères, qui peut infirmer l'ordonnance d'expulsion. Si le ministre la confirme, elle ne peut être déferée au Conseil d'Etat, même pour excès de pouvoir ». Voici une exception qui confirme la règle et qui vise le cas spécial du droit de Haute-Police conféré au consul de France. Enfin les tribunaux judiciaires n'ont pas le droit d'annuler les mesures prises par le consul ⁽⁴⁶⁾.

La solution admise par M. Pic trouve-t-elle, à proprement parler, une confirmation dans la pratique suivie

(43) Nous avons démontré en effet que l'impôt payé sur la Concession n'avait pas le caractère de contribution publique. Chambre civile, 23 août 1870, affaire Meynard. Voir R. P. Dalloz, Supp. t. III, Consuls, § 3, p. 672, n° 23.

(44) R. P. Dalloz, t. III, Consuls, §§ 5-87.

(45) R. P. Dalloz, t. III, Consuls, p. 663, n° 131.

(46) D. P. 72. 5. 161, et Féraud-Géraud, t. II, p. 89.

en Tunisie ou au Maroc, voire dans le fameux arrêt de la Chambre des Requêtes du 1^{er} mars 1873? Là encore, nous ne le pensons pas. Car si la Cour de Cassation a voulu écarter l'application de la loi du 28 Pluviose, an VIII, dans un procès entre Français à Alexandrie à l'occasion de travaux publics, c'est là un cas spécial et unique qui se comprend aisément si l'on considère que ces travaux étaient exécutés pour le compte du Gouvernement égyptien, et que déclarer la Cour consulaire incompétente c'était, ni plus ni moins, risquer de porter devant une autorité étrangère ce différend entre français.

Quant à la pratique suivie en Tunisie et au Maroc, elle est loin d'être uniforme et elle trouve sa justification dans des textes de lois récents extrêmement clairs et précis. Ainsi en Tunisie nous trouvons un décret du 27 novembre 1888 relatif à la compétence des tribunaux civils français en matière administrative. Le décret précité « n'a pu attribuer aux tribunaux civils français en Tunisie que le contentieux administratif local dans lequel le Gouvernement tunisien est directement intéressé, mais il n'a pu exercer aucune influence sur la compétence relative aux travaux publics exécutés en Tunisie pour le compte du Gouvernement français. En conséquence, et par suite de l'absence de juridiction administrative en Tunisie correspondant aux Conseils de Préfecture, c'est au ministre de la Guerre de France, juge ordinaire du contentieux administratif, qu'il appartient de statuer sauf recours au Conseil d'Etat ⁽⁴⁷⁾. »

De même au Maroc ⁽⁴⁸⁾, depuis des siècles, les sultans ont permis aux puissances d'établir sur le sol de l'Empire chérifien des tribunaux consulaires ayant seul le droit de juger soit au civil, soit au pénal, les réclamations élevées contre leurs ressortissants, mais en

(47) Alger, 8 février 1899, J. T. 99-224. Voir Code annoté de la Tunisie, Paul Zeys, t. I, pp. 508-770.

(48) Voir : *La Justice française au Maroc*, par S. Bergé, Paris 1917, II^e Partie, Chap. II, Sect. II, pp. 161 et suivantes.

matière administrative le pouvoir judiciaire n'a été cédé que beaucoup plus tard par un texte spécial et aux seuls tribunaux français. C'est, en effet, par l'article 8 du Dahir d'organisation judiciaire que cette compétence leur est explicitement dévolue en ces termes : « En matière administrative, les juridictions françaises instituées dans notre Empire, connaissent dans les limites de la compétence attribuée à chacune d'elles, de toutes les instances, tendant à faire déclarer débitrices les administrations publiques, soit à raison de l'exécution de marchés conclus par elles, soit à raison de tous actes de leur part ayant porté préjudice à autrui. Doivent être portées devant les mêmes juridictions, les actions intentées par les administrations publiques contre les particuliers ». Et l'auteur fait très justement remarquer que les administrations publiques au Maroc étant en majorité chérifiennes, si l'autre partie est marocaine, l'instance s'agit entre marocains : fait nouveau, tout à fait contraire aux principes et qui prouve que nous sommes bien en présence d'un octroi de pouvoir de juger qui ne provient pas des capitulations. »

Dans ces conditions, l'incompétence du Tribunal consulaire de Changhaï en matière administrative n'est plus à démontrer. Cette thèse est d'ailleurs confirmée par toute une jurisprudence récente que nous aurons l'occasion d'analyser plus loin en étudiant le statut du personnel administratif de la Concession ⁽⁴⁹⁾.

IV. — STATUT DU PERSONNEL DES SERVICES MUNICIPAUX.

L'administration des intérêts communs sur la Conces-

(49) Les Anglais et les Américains ont organisé un système judiciaire spécial à la Chine à deux degrés de juridiction copié sur le système de la métropole. Sur le Settlement, les recours administratifs sont portés devant la Cour des consuls, sauf appel devant le corps diplomatique à Pékin. Voir Willoughby, op. cit., C. XXIII et XXIV.

sion, ainsi que le maintien de l'ordre et de la sécurité publiques nécessitent un personnel important ⁽⁵⁰⁾.

La majorité de ce personnel est recrutée sur place, soit parmi les Chinois sortant des écoles françaises de Changhaï, soit parmi les émigrés russes engagés comme auxiliaires dans les différents services.

Les cadres sont constitués exclusivement par des citoyens français engagés pour la plupart en France.

Le statut de ces employés diffère suivant la catégorie dans laquelle ils se trouvent placés. C'est ainsi qu'il existe un règlement spécial pour les employés auxiliaires et un règlement pour le personnel chinois.

D'autre part, les agents de police, en vertu de l'article 13 du Règlement organique, se trouvent soumis à un régime spécial. « Le corps de Police, dont les dépenses sont à la charge du budget municipal est exclusivement placé sous les ordres du Consul général. Il en nomme les agents, les suspend et les révoque. »

Dans ce chapitre, il ne sera donc question que du statut du personnel européen des services administratifs.

Ce personnel est engagé aux termes d'un « Règlement administratif » ⁽⁵¹⁾ qui règle la situation de l'employé pendant toute la durée de ses services.

Ce règlement prévoit en même temps que les conditions d'engagement, les mesures disciplinaires, les congés et les avantages divers attachés à la fonction. En vertu du caractère juridique de la Concession, ce règlement ne peut être regardé que comme une convention collective du droit commun, véritable contrat

(50) En 1934, les services publics de la Concession comptent 3.600 employés dont 527 européens. A ce chiffre, il faut encore ajouter 500 Tonkinois entièrement à la charge de la Concession et mis à la disposition de la Garde municipale par le Gouvernement général d'Indochine, ainsi qu'une compagnie auxiliaire de 250 Russes récemment formée.

(51) Le texte de ce règlement est publié en Annexe. La dernière édition date de 1927.

d'adhésion accepté par le candidat à l'une ou l'autre des fonctions municipales.

Comme nous l'avons vu au début de cette étude, les fondateurs de la Concession avaient discuté longtemps sur le point de savoir de quelle manière serait recruté le personnel administratif. Les premiers agents avaient été engagés par contrat individuel, mais ils avaient tant abusé de la situation qu'on trouva qu'un contrat collectif serait plus économique. Ce contrat publié le 9 avril 1870 fut remanié à plusieurs reprises, notamment en ce qui concerne les prescriptions relatives au voyage des employés, aux conditions de hiérarchie et de solde, enfin aux mesures disciplinaires, de sorte qu'il se signale par un manque d'homogénéité qui, dans l'application, devait amener à des conflits trop nombreux. Ces conflits auraient pu être évités si, dès le début, on eut pris en considération la dépendance étroite qui existe dans toute administration entre la nature juridique de l'organe et celui de la fonction.

Le grand tort a été d'assimiler à des fonctionnaires publics les agents d'une personne morale de droit privé. Les premiers sont dans une situation légale et réglementaire. Ce n'est pas la convention des parties qui détermine leur situation. Cette situation est réglée d'avance par des lois et des règlements. Lorsque le Président de la République nomme un percepteur, il ne fixe pas, il ne peut pas fixer même avec le consentement de l'individu nommé, les attributions que ce percepteur aura à exercer, la situation juridique qu'il aura. Ces attributions, cette situation sont d'ores et déjà fixées par voie législative et réglementaire. La loi prévoit pour chaque fonction les conditions d'entrée et de sortie du service public, les pouvoirs et les devoirs des agents, le contrôle et les recours.

Au contraire, même pour les individus qui sont au service public, mais seulement à titre accidentel et non plus permanent, c'est-à-dire pour tous ceux qui ne figurent pas dans les cadres administratifs, la situation est contractuelle comme celle des employés et des

ouvriers de simples particuliers. Ils entrent au service par un contrat. Aussi en cas de contestation, c'est le juge ordinaire des contrats qui, saisi par l'action du contrat règlera les difficultés en appliquant les clauses du contrat.

Sans discuter le point de savoir si le Gouvernement français aurait pu créer à Changhaï, territoire étranger, un corps de fonctionnaires à l'instar de ceux qui composent l'Administration des Colonies ou des territoires sous mandat, nous devons constater que rien de semblable n'a été fait. Les employés de la Municipalité sont engagés et payés par les mandataires d'une association de propriétaires, personne de droit privé. C'est le contrat qui les lie qui fixe les droits et les obligations des deux parties. En assimilant ces employés à des fonctionnaires publics sans exiger pour l'entrée au service toutes les garanties que prévoient les lois et règlements tant en ce qui concerne la nomination que l'élection sans fixer d'autre limite à la durée des services que la maladie, la limite d'âge, la démission ou révocation, les autorités de Changhaï ne faisaient rien moins que d'accorder à leur personnel des avantages qui, au regard du droit commun auquel ressortissent ces employés, se révèlent extravagants. En effet, si le statut des fonctionnaires se suffit à lui-même en ce qu'il prévoit la procédure de règlement des litiges entre la personne morale et ses préposés, il n'en est pas de même du règlement administratif qui ne peut constituer qu'une convention collective de droit privé soumise au régime général des obligations (52). De cette confusion malheureuse devait naître fatalement une série de litiges entre l'Administration municipale et ses employés due à une interprétation erronée de la nature juridique de la Concession.

Ces conflits se firent jour en 1930, à l'occasion d'une réorganisation générale des services municipaux. L'importance prise par les services et aussi l'augmen-

(52) Article 1780 du Code civil et article 23 du Code du Travail.

tation croissante des dépenses obligent l'Administration à effectuer une série de réformes. Notamment la nécessité de recourir à des techniciens exige un renouvellement des cadres, bref la période de croissance touchant à sa fin il convient d'obtenir à moindres frais un rendement meilleur. C'est là qu'apparaissent les vices du système. Amenée à licencier du personnel, l'Administration va se trouver aux prises avec de telles difficultés qu'elle devra revenir à la méthode des contrats, la seule qui soit conforme au véritable statut juridique de la Concession, et cela dans l'intérêt même des bons employés.

Dans une première affaire ⁽⁵³⁾, il s'agit d'un employé licencié au cours du siège prévu par le Règlement (article 4, alinéa 4) et qui se prétend lésé par un renvoi injustifié et précipité. Le Tribunal consulaire le déboute de sa demande en dommages-intérêts et le condamne aux dépens, motif pris de ce qu'il peut être dérogé aux usages en matière de congé par des règlements d'atelier acceptés par les parties ⁽⁵⁴⁾ et que, d'autre part, il n'y a eu ni abus de droit, ni intention de nuire, ni détournement de pouvoirs commis à son égard. On remarquera que bien que le sieur Larrède ait été licencié par Ordonnance consulaire, la question de compétence du Tribunal consulaire n'a pas été soulevée « *in limine litis* ». D'autre part, le Règlement est assimilé par le juge à un simple règlement d'atelier ou convention collective de droit privé, et par là soumis aux règles ordinaires du droit commun.

Ce n'est qu'à l'occasion de la deuxième affaire ⁽⁵⁵⁾ qu'apparaît l'acuité des problèmes déjà en germe dans le premier procès. Cette fois, il ne s'agit plus d'un employé stagiaire, mais d'un chef de service, titularisé

(53) Larrède contre Municipalité, jugement du 22 octobre 1931.

(54) Article 23, livre I du Code du Travail, modifié par la loi du 19 juillet 1928. Voir p. 88 les conditions requises pour l'application de cette loi.

(55) J..., contre Municipalité française, 27 juin 1932.

depuis de longues années, licencié pour des raisons étrangères à celles prévues au règlement, eu égard aux circonstances économiques indépendantes de la volonté des deux parties. C'est donc non seulement le caractère intrinsèque du contrat que les juges vont être amenés à examiner mais encore le rôle et la portée de la décision consulaire, acte administratif accompagnant l'entrée et la sortie du service.

Au cours de l'année 1931, la crise mondiale et la diminution du prix du métal-argent ⁽⁵⁶⁾ ayant diminué les ressources, tandis que les dépenses continuaient à augmenter, le Conseil d'administration de Changhaï décide, entre autres économies, de réduire son personnel.

Il y eut des suppressions d'emploi, et notamment l'emploi de l'architecte-paysagiste fut compris dans ces suppressions. Le Conseil n'avait plus l'intention ni les moyens de créer de nouveaux parcs. Garder un architecte-paysagiste devenait un luxe, alors que pour l'entretien modeste des jardins existants et des routes plantées d'arbres, un chef jardinier suffisait.

M. J..., alors en congé en France, était avisé le 17 octobre 1931 de la suppression de son emploi et que, son congé expirant le 31 décembre, un mois de solde supplémentaire lui serait versé conformément à l'article 16 du règlement.

La réponse ne se fit pas attendre, M. J... rédigea une requête au ministre des Affaires étrangères dans laquelle il exposait en même temps que l'importance de ses fonctions, l'illégalité de son « brusque renvoi » prononcé par les Ordonnances consulaires du 14 et du 15 octobre, sous le fallacieux motif de « suppression d'emploi », pria en conséquence le ministre de déclarer que les actes du Consul général, entachés d'abus de droit, constituaient une faute de service et le pria

(56) Le dollar-standard chinois est une monnaie d'argent dont la valeur est influencée par les fluctuations du prix du métal blanc sur le marché des changes.

de donner instruction à son agent à Changhaï de prendre toutes mesures nécessaires pour réparer le préjudice qui lui était causé par les ordonnances précitées.

L'argumentation juridique était ainsi conçue :

« Le plaignant se disait lié à la Municipalité française de Changhaï par un contrat de louage de services. Or, la Municipalité française de Changhaï est une entité juridique « sui generis », dont la nature a été déterminée notamment par l'arrêt de la Cour de Cassation du 27 janvier 1922. Aux termes de cet arrêt, le Ministère des Affaires étrangères est souverain pour interpréter les traités d'où découle l'existence de la Concession et des organismes ayant pour objet de « pourvoir à certains intérêts français d'ordre collectif. »

Antérieurement à l'arrêt de Cassation, le Tribunal consulaire de Changhaï étant compétent aux termes de l'article 1 de l'édit de juin 1778 pour toutes contestations entre Français résidant à l'étranger, l'est aussi pour trancher les différends nés entre la Municipalité française et ses employés.

Il avait donc la possibilité d'attaquer la décision consulaire devant le Tribunal consulaire présidé de droit par le Consul général qui a pris la décision.

Concurremment deux autres voies lui étaient, à d'autres points de vue, ouvertes : celle d'une plainte hiérarchique contre le Consul général; celle aussi du Conseil d'Etat, s'il invoquait la faute de service du Consul général dans l'exercice de ses fonctions.

Il note à ce sujet que, postérieurement à l'arrêt de Cassation ci-dessus signalé, l'autorité du Consul général a été renforcée par une série de nouvelles ordonnances qu'il a prises.

Président de droit du Conseil municipal, le Consul général homologuait, antérieurement à 1927, les décisions du Conseil municipal qui nommait et révoquait les agents municipaux. Aux termes, au contraire, dit-il, de l'ordonnance consulaire sur l'organisation municipale de 1927, le Consul nomme et révoque tous les agents

municipaux ⁽⁵⁷⁾, la référence à une délibération municipale ayant précédé l'ordonnance n'est donc ni essentielle ni nécessaire.

Au surplus, le Conseil municipal élu a été, depuis 1927, supprimé et remplacé par une commission désignée par le Consul général.

Il apparaît donc aujourd'hui que l'autorité du Consul général ne se heurte à aucun organisme de discussion ou de contrôle et en conséquence, l'indépendance des conseils locaux ayant disparu, la responsabilité de l'agent délégué par l'Administration municipale demeure entière.

De ces motifs, M. J... concluait que son recours direct au ministre se trouvait parfaitement justifié en droit.

Quant au préjudice causé, la réparation comprenait trois éléments aux termes de la requête :

1° Un an d'appointements conformément à l'usage des lieux à compter du 31 décembre 1931, terme de son congé.

2° Des dommages-intérêts pour abus de droit (motif inexact allégué).

3° Le montant d'un billet de retour de Changhaï à Paris.

A supposer même que le motif allégué « suppression d'emploi » soit exact, la durée du préavis ne pouvait être inférieure à celle des usages locaux puisqu'aux termes de l'article 23 du Code du Travail, loi du 19 juillet 1928, § 2, de telles dispositions seraient contraires à la loi. Cette loi a été reconnue applicable aux contrats en cours puisqu'elle est d'ordre public ⁽⁵⁸⁾. Elle a d'ailleurs été jadis jugée applicable à Changhaï ⁽⁵⁹⁾.

Ce mémoire fut adressé par le Ministre au Consul de France, et je fus chargé de grouper les éléments d'une réponse. Après avoir établi la justification de la suppres-

(57) Article 12 du règlement organique.

(58) Cass. Ch. Civ., 22 avril 1929.

(59) Voir Recueil des jugements du Tribunal consulaire de Changhaï, août, septembre, octobre 1928.

sion d'emploi de M. J... en raison des circonstances économiques et partant l'opportunité de la décision qui l'avait prononcée, j'analysais comme suit l'étude des points exposés dans la requête.

1° Sur la question de compétence.

M. J... pouvait attaquer la Municipalité devant le Tribunal consulaire compétent pour statuer sur un contrat de louage de services à durée indéterminée, lequel contrat a accompagné la décision consulaire.

Il pouvait également obtenir la réformation de la décision consulaire prononçant son licenciement par la voie du recours hiérarchique au ministre dont dépend le Consul général, représentant du Chef de l'Etat français en tant qu'administrateur de la Concession et délégué du Gouvernement chinois. Le ministre peut en effet réformer toutes ses décisions et même le rappeler moyennant le contreseing du Chef de l'Etat. Ce recours peut même être fondé sur l'inopportunité de la mesure attaquée.

Quid du recours au Conseil d'Etat ?

Le recours contentieux de pleine juridiction ne peut être fondé sur une faute de service dans un acte de puissance publique, en l'espèce l'ordonnance consulaire.

Le recours pour excès de pouvoir est-il possible ?

Il pourrait l'être s'il y avait soit incompétence, soit vice de forme, soit détournement de pouvoir, soit encore violation de la loi. Or aucun de ces cas n'est applicable à la mesure attaquée, et de plus le Conseil ne pourrait que casser l'acte et non y substituer une autre décision (le recours pour excès de pouvoir étant essentiellement un recours en annulation).

Enfin, s'il était vrai de dire qu'aux termes de l'article 12 du Règlement précité la délibération de la Commission qui a précédé l'Ordonnance n'était pas nécessaire, il convient cependant de remarquer qu'aux termes de l'article 9 du même Règlement, le Consul général a toujours le droit d'appeler le Conseil à délibérer sur un objet quelconque. Dans ces conditions, en

ce qui concerne le licenciement d'un employé, la délibération du Conseil écarte « ipso facto » tout soupçon d'arbitraire dont pourrait être entachée la décision consulaire subséquente. C'est dire que cette délibération est donc utile sinon essentielle.

2° Sur la question de la légalité du préavis d'un mois fixé par le Règlement.

J'invoquais le précédent Larrède, qui établit que le Règlement tient lieu de convention collective entre la Municipalité et ses employés et la loi du 18 juillet 1928 (alinéa 2). « Il peut être dérogé par des conventions collectives aux délais fixés par les usages. » Il est vrai que l'article 23 dit que ces délais ne doivent pas être inférieurs à ceux des usages locaux. Encore faut-il que ces usages existent. Pour qu'un usage puisse être pris en considération la doctrine admet qu'il doit être à la fois universel, permanent et notoire. Or, en matière de délai-congé l'usage est très variable en Extrême-Orient : les cours des diverses nationalités à Changhaï, dans l'impossibilité de se référer à un usage constant ont toujours jugé en équité, en tenant compte des circonstances dans chaque cas particulier. Comme le prescrit l'article 23 précité, « à défaut d'usage pratiqué dans la localité et la profession, la durée du délai-congé est fixée par des conventions collectives. » C'est précisément le cas ici aussi l'application du délai d'un mois prévu au Règlement est-elle légale. En fait ce délai-congé peut paraître assez court, mais il est suffisamment justifié par les avantages que procurent par ailleurs certaines clauses du contrat telles que la constitution d'un fonds de prévoyance que l'employé reçoit au moment de son départ.

Enfin, M. J... avait-il droit à un billet de passage de Changhaï-Paris ? La question se trouvait réglée à l'article 17, alinéa 3, du Règlement. M. J... avait été engagé à Changhaï, où il avait fixé son domicile depuis treize ans, il venait de rentrer aux frais de la Munici-

palité. Il semblait donc que l'Administration fut quitte à son égard.

Mais il y avait mieux.

Un ordre de service du 20 février 1930 prévoyait que la période de service requise pour le prochain congé de M. J... serait diminuée du temps supplémentaire accompli pendant le précédent séjour.

Or, aux termes du Règlement (art. 16), les employés municipaux ont droit en principe, à un congé tous les cinq ans. M. J... avait pris un congé à l'intérieur de la Chine en 1923; il eut pu partir en 1929; le temps de son nouveau séjour en Chine eut donc dû, aux termes de la décision sus-visée, être de trois ans au lieu de cinq. Il arguait de ces prémisses pour prétendre qu'à son contrat, jusque là à durée indéterminée, s'était trouvé substitué un contrat à durée déterminée de trois ans.

A cette dernière prétention il était facile de répondre. La lettre du Directeur général de la Municipalité, en date du 20 février 1930, n'a pas substitué au contrat primitif à durée indéterminée un contrat à durée fixe expirant le 1^{er} octobre 1934, car cette lettre n'avait pas trait à la durée des fonctions de M. J... mais à la durée du séjour qui lui donnerait droit, après son retour, à un nouveau congé. La clause du contrat était l'obligation d'accorder des congés payés sous la condition suspensive d'un séjour préalable de cinq ans. La durée des séjours est indépendante de la durée des fonctions. La période d'échéance de la condition a été changée mais la nature du contrat reste la même. C'était un contrat à durée indéterminée avant comme après le 20 février.

Pour toutes ces raisons, l'Administration estimait ne plus rien devoir à M. J..., tout en reconnaissant les services rendus par lui à la Concession.

Cependant, étant données les circonstances exceptionnelles qui avaient amené la suppression de son emploi, le Conseil lui accordait, à titre de gratification, une indemnité supplémentaire de cinq mois d'appointements, à la condition qu'il se déclarât satisfait de la mesure gracieuse dont il était l'objet.

Cet essai de conciliation n'aboutit pas.

La requête étant restée sans réponse, M. J... assigna la Municipalité devant le Tribunal consulaire qui rendit son jugement le 27 juin 1932.

La cause présentait à juger les questions suivantes :

Le Tribunal devait-il donner acte à la défenderesse (la Municipalité) de ce que dans l'espèce, elle ne déclinait pas sa compétence, se réservant de la décliner dans le cas de révocation d'un employé par ordonnance consulaire ?

Devait-il se déclarer compétent ?

Devait-il condamner la Municipalité à payer à M. J... les sommes de trente-trois mille cinq cent cinquante-huit taels et soixante-dix-neuf centimes (soit 33 mois de salaire restant à courir jusqu'à expiration du temps convenu aux termes de la lettre du 20 février 1930) et huit mille huit cent quatre-vingt-dix-sept taels et soixante-sept centimes (soit 9 mois de congé payé en plus des 33 mois précités).

Devait-il la condamner en outre à payer à J... les frais de son retour et du retour de sa famille en France ?

Devait-il au contraire déclarer satisfaites les offres de la défenderesse et débouter J... du surplus de sa demande ?

Subséquentement, devait-il donner acte à la Municipalité de ses réserves de réclamer à J... toutes sommes indûment perçues par lui à titre de traitement ? (M. J... avait obtenu en effet une augmentation de traitement sur la fausse déclaration de diplômes qu'il ne possédait pas.)

Suivent les attendus du jugement et les motifs de la condamnation que nous reproduisons ci-après sauf en ce qui concerne l'objet du litige déjà connu par les termes de la requête.

« Sur la compétence :

« Attendu que J... se prévaut du droit civil et que la municipalité accepte le débat sur ce terrain;

« Attendu que, tout en remarquant qu'elle serait en

« position d'opposer un déclinatoire, elle déclare y
« renoncer, et conclut au donner acte de ce qu'elle se
« réserve de décliner la compétence du tribunal pour le
« cas de révocation d'un employé par ordonnance
« consulaire;

« Attendu qu'il échet de lui donner l'acte requis;

« Attendu, néanmoins, que le Tribunal doit d'office
« vérifier sa propre compétence *ratione materiae*;

« Attendu que pour y parvenir, il lui faut examiner
« le statut des pouvoirs sur la Concession française de
« Changhaï;

« Attendu qu'un tel statut ne peut être apprécié qu'au
« titre du droit international public;

« Attendu, en effet, que l'établissement de la Conces-
« sion est issu de traités diplomatiques, et que son régime
« provient d'accords ou d'arrangements avec le Gouver-
« nement chinois ou ses représentants, le dernier en
« date étant du 28 juillet 1931;

« Attendu que, par délégation de la Souveraineté ter-
« ritoriale, investiture des pouvoirs d'administration et
« de police sur la concession a été conférée au Consul
« général de France;

« Attendu que ce dernier s'est adjoint le concours d'un
« conseil remplacé dans certains cas par une commis-
« sion, et qu'il s'est ainsi formé un municipale « sui gene-
« ris », lequel n'est pas une entité administrative fran-
« çaise, mais une simple personne morale de droit privé
« (cf. Conseil d'Etat, 27 janvier 1922; Dalloz 1923.1.220,
« note a);

« Attendu qu'ainsi, à considérer cette seule donnée,
« les emplois municipaux de la Concession n'étant pas
« des emplois publics, le contentieux de leur collation
« ou de leur retrait appartiendrait au domaine ordinaire
« du droit civil ⁽⁶⁰⁾;

« Mais attendu qu'il se doit de retenir l'existence
« d'une autre donnée, par quoi la collation et le retrait

(60) C'est là notre thèse.

« desdits emplois se trouvent affectés d'un caractère
« différent;

« Attendu, à cet égard, que le Règlement d'organisa-
« tion municipale de la Concession, qu'avait élaboré
« « ab initio » une Haute-Commission siégeant à
« Paris ⁽⁶¹⁾, a été modifié en vertu des instructions du
« Ministre des Affaires étrangères, transmises à Chan-
« ghaï par le Ministre de France en Chine, comme le
« constate la publication dudit règlement à la date du
« 15 janvier 1927;

« Attendu, dans ces conditions, qu'icelui Règlement
« organique modifié constitue, de la part du Gouverne-
« ment, interprétation directe des accords internationaux
« afférents à la Concession, pour ce qui regarde l'exer-
« cice des pouvoirs délégués sur elle au Consul général
« de France;

« Attendu que pareille interprétation fixant le sens
« et la portée des conventions d'ordre diplomatique,
« s'impose obligatoirement aux tribunaux (Cass. 13 août
« 120; Dalloz, 1921.1.58; 2 juin 1923; Dalloz, 1923.1.217);

« Or, attendu que l'article 12 du règlement précité,
« après avoir, dans son paragraphe 3, attribué la nomi-
« nation, la révocation et la discipline des employés
« municipaux au président, c'est-à-dire au Consul géné-
« ral en qualité de Chef du municipe, prend soin d'ajou-
« ter dans son paragraphe 4, que les nominations et
« révocations font l'objet d'un arrêt du Consul général,
« c'est-à-dire, cette fois, du représentant de la puissance
« publique;

« Attendu qu'il n'y a donc plus ici un acte de gestion,
« tel que ceux attribués au Conseil par les deux pre-
« miers paragraphes de l'article 12, mais un acte d'auto-
« rité, tels que ceux assignés au Consul général par
« l'article 13 consécutif ⁽⁶²⁾;

« Attendu, dès lors, que l'arrêté ainsi prévu constitue
« et ne peut constituer qu'un acte administratif, auquel

(61) Voir Annexe.

(62) Voir Annexe, le texte du Règlement.

« s'attache l'imperium et vis-à-vis duquel s'applique
« pour les juges l'inhibition portée par l'article 13 du
« titre II de la loi des 16-24 août 1790;

« Attendu, en fait, que la suppression de l'emploi de
« J... et les modalités de son licenciement ont fait l'objet,
« aux dates des 14 et 15 octobre 1931, de deux arrêtés,
« alias de deux ordonnances du Consul général;

« Attendu, qu'en tant qu'il s'agit des points réglés par
« ces ordonnances, la demande de J... ne ressortit donc
« pas à la juridiction de céans;

« Mais attendu qu'en tant qu'il s'agit de points non
« réglés par ces ordonnances et rentrant dans le litige,
« le tribunal se reconnaît compétent;

« Attendu que tel est le cas d'un engagement particu-
« lier qui aurait été pris envers J... par la Municipalité
« et méconnu par celle-ci;

« Attendu, effectivement, que le 20 février 1930, comme
« il appert d'un ordre de service de la même date, la
« Municipalité a spécifié à l'égard de J... le droit qu'il
« aurait, au retour d'une prochaine absence, d'obtenir
« après un temps clairement défini un nouveau congé;

« Attendu, à la vérité, que le louage de services de
« J... était bien à durée indéterminée, puisque à part
« l'indication d'une solde mensuelle, aucune durée n'était
« prévue;

« *Mais attendu que l'ordre de service précité est venu
« former un avenant temporaire au contrat initial et l'a
« transformé, pour la période qu'il détermine, en louage
« de services à durée fixe;*

« Attendu qu'encore qu'il ne précisât dans sa lettre
« que la condition d'un futur congé, il impliquait visible-
« ment dans son esprit la continuation des services de
« J... pour la durée envisagée;

« Attendu, au demeurant que telle est en fait l'appré-
« ciation du tribunal fondée sur l'article 1156 du Code
« civil;

« Or, attendu que, nonobstant la situation ainsi créée
« entre elle et J..., la Municipalité a décidé le 21 sep-
« tembre 1931 de supprimer son emploi, omettant de

« lui allouer une indemnité concomitante, du chef des
« droits spéciaux qu'il tenait de l'avenant susrelaté;

« Attendu que s'il est vrai que la délibération muni-
« cipale du 21 septembre 1931 ait été homologuée le
« 28 par ordonnance consulaire, il n'y a eu là qu'un acte
« de tutelle administrative, n'entraînant pas de change-
« ment dans la nature primitive de la décision qui est
« demeurée celle d'une personne morale de droit privé;

« Attendu que pour cette dernière se pose donc au
« regard de la loi civile, la question de l'inexécution d'un
« engagement;

« Attendu qu'il n'en résulte aucun chevauchement sur
« le domaine des deux ordonnances du 14 et du 15
« octobre, qu'en effet, ni la première, en supprimant
« l'emploi occupé par J..., ni la seconde, en réglant les
« modalités de son licenciement en fonction de son
« contrat normal, n'ont mentionné ni considéré, si tant
« est même qu'elle eût été signalée, la situation excep-
« tionnelle issue de l'avenant audit contrat et compor-
« tant obligation adéquate de la municipalité;

« Attendu, en résumé, que latéralement aux points
« réglés par les ordonnances, apparaît ici un fait juri-
« dique indépendant qui, resté en dehors de la portée
« des actes administratifs, s'en différencie nécessaire-
« ment;

« Attendu que ledit fait juridique, générateur de res-
« ponsabilités contractuelles, ressortit à la juridiction de
« ce siège;

« Sur les conclusions subsidiaires à fins d'enquête;

« Attendu que par rapport au titre de compétence du
« tribunal, tel qu'il vient d'être reconnu, et aux limites
« circonscrivant le débat, les articulats de J... ne sau-
« raient être tenus pour pertinents et qu'il n'y a pas
« lieu à interlocutoire;

« Au fond :

« Attendu, ainsi qu'il a été déduit plus haut, que bien
« qu'aucune durée ne fut déterminée pour le louage des
« services de J... à la Municipalité, celle-ci lui assura, par
« un écrit du 20 février 1930, la continuation de ses ser-

« vices pour un temps clairement défini au retour de sa
« prochaine absence, étant en outre entendu qu'il obtien-
« drait encore un congé à l'expiration dudit temps;

« Attendu que le temps dont s'agit se trouve, par
« l'événement des dates, être de trente-trois mois;

« Or, attendu que pendant l'absence même au retour
« de laquelle les trente-trois mois devaient commencer
« à courir, l'emploi de J... fut supprimé sur l'initiative
« municipale et que la Municipalité ne prit simultanément
« aucune mesure pour indemniser J... de cette
« *rupture anticipée*;

« Attendu qu'aucune faute quelconque n'a été ni n'est
« reprochée à J... par la Municipalité, laquelle n'a eu
« manifestement d'autre but que de réaliser une éco-
« nomie;

« Attendu en pareil cas, que l'employeur qui rompt le
« contrat avant son terme devrait théoriquement à
« l'employé comme dommages le montant de son salaire
« pour le temps restant à courir; mais attendu que, *nul*
« *ne pouvant s'enrichir aux dépens d'autrui*, il échet d'en
« déduire ce que l'employé pourra vraisemblablement
« gagner en travaillant ailleurs dans l'intervalle;

« Attendu que, le principe des dommages étant admis,
« c'est donc à la justice qu'il appartient d'en évaluer le
« quantum, compte tenu de toutes les circonstances de
« la cause;

« Attendu, en l'espèce, que la spécialité de J..., bota-
« nique appliquée, aménagement des parcs et horticul-
« ture est de nature à requérir, surtout en un temps de
« crise, un très long délai avant de pouvoir être utilisée
« à nouveau;

« Attendu que le tribunal estime que ce délai ne sau-
« rait être inférieur à dix-huit mois, pour compter du
« 1^{er} janvier 1932, date à laquelle a expiré le congé
« payé de J...;

« Attendu que ne doit pas être compris dans ce délai
« le mois visé par l'ordonnance consulaire du 15 octobre,
« dont les dispositions procèdent de causes distinctes de

« celles du présent jugement et demeurant, sans confusion possible applicable dans leur sphère propre;

« Attendu, en ce qui concerne les annexes de la solde, que l'adage « *accessorium sequitur principale* » ne trouve pas ici son application, qui ne serait ni rationnelle ni congruente; attendu, en effet, que ces annexes de la solde sont des avantages attachés à l'emploi en exercice; attendu, notamment que s'y trouvent compris des versements à la caisse de prévoyance et que, quant à J..., ses droits de ce chef ont été fixés par ordonnance consulaire d'une façon intangible pour le tribunal;

« Attendu que l'indemnité allouée judiciairement se bornera donc au chiffre de la solde pure et simple, soit pour dix-huit mois, treize mille cent soixante-sept tael;

« Attendu, sur le chef de demande visant les frais de retour en France de J... et de sa famille que, dans son radiogramme de protestation expédié de Bannes et versé au procès, J... déclarait avoir son domicile à Changhaï; attendu qu'au cas où ce domicile se serait trouvé lié à l'emploi dont la suppression lui fut notifiée en France, il n'était nullement tenu de revenir et, qui plus est, avec sa famille;

« Attendu, toutefois, que l'initiative prise par la Municipalité pour la suppression de l'emploi de J... se trouve l'avoir été à contre-temps, car elle le fut au cours du congé de l'employé, lequel avait laissé en Chine divers intérêts non réglés, y compris un logement à bail;

« Attendu qu'il y a là un préjudice additionnel, qui doit se traduire non par l'allocation des frais de voyage demandés, mais par un supplément de dommages;

« Attendu que, eu égard aux circonstances de la cause, le tribunal évalue ce supplément de dommages à deux mille cinq cents tael;

« Sur l'offre de la Municipalité :

« Attendu qu'il y a lieu de lui donner, comme elle y conclut, acte de son offre de payer à J... la somme de 5.394 tael 02 et le montant du compte qu'il a d'autre part à la caisse de prévoyance, soit 196.369 francs.

« Mais attendu, comme corollaire de ce qui précède,
« que cette offre ne peut être ni appréciée entièrement
« par le tribunal ni jugée, comme y conclut la défende-
« resse, satisfactoire;

« Attendu, en effet, qu'elle inclut des éléments fixés
« par l'ordonnance consulaire du 15 octobre 1931 à
« savoir le montant d'un mois de salaire et celui du
« compte à la caisse de prévoyance, éléments sur lesquels
« le tribunal n'a pas à statuer;

« Attendu, abstraction faite d'iceux que l'offre s'avère
« insuffisante vis-à-vis des solutions du présent juge-
« ment;

« Sur les réserves :

« Attendu qu'il échet de donner à la Municipalité acte
« des réserves qu'elle formule de réclamer à J... toutes
« sommes indûment perçues par lui à titre de traitement.

« PAR CES MOTIFS :

« Donne acte à la Municipalité de ce qu'elle ne décline
« pas en l'espèce la compétence du tribunal, se réservant
« de la décliner dans le cas de révocation d'un employé
« par ordonnance consulaire;

« Se déclare incompétent pour statuer sur la demande
« de J..., en tant qu'il s'agit des points réglés par les
« ordonnances consulaires des 14 et 15 octobre 1931;

« Se déclare compétent pour statuer sur la demande
« de J... en tant qu'il s'agit de l'engagement spécial pris
« envers lui par la Municipalité le 20 février 1930 et de
« l'inexécution de cet engagement;

« Dit n'y avoir lieu à interlocutoire;

« Dit et juge que le contrat de louage de services
« passés entre J... et la Municipalité l'a d'abord été sans
« détermination de durée, mais que le 20 février 1930,
« il a été affecté d'un avenant qui l'a temporairement
« transformé en louage à durée déterminée;

« Dit et juge que par son initiative du 21 septembre
« 1931, relative à la suppression de l'emploi qu'occupait
« J..., la Municipalité a rompu ce contrat prématurément
« et sans qu'il y eût aucune faute de l'employé;

« Dit et juge que l'ordonnance du 28 septembre, qui a
« homologué la délibération prise en ce sens, n'a été
« qu'un acte de tutelle administrative n'affectant pas la
« nature de la décision;

« Dit et juge que la Municipalité doit à J... des dom-
« mages pour que cette rupture anticipée, et un supplé-
« ment de dommages pour ce que ladite rupture est
« intervenue à contre temps, causant ainsi à J... un pré-
« judice additionnel;

« Donne acte à la Municipalité de l'offre qu'elle fait
« de payer à J... la somme de 5.394 taels 02 et le mon-
« tant de son compte à la caisse de prévoyance, soit
« 196.369 francs;

« Dit et juge que « parte inqua », c'est-à-dire pour les
« éléments de cette offre déjà inclus dans l'ordonnance
« consulaire du 15 octobre 1931, il n'appartient pas au
« tribunal de statuer;

« Dit et juge que, pour les autres éléments dont elle
« est formée, l'offre est non satisfaisante;

« Dit et juge que la Municipalité devra payer à J...
« le montant de dix-huit mois de salaire à partir du
« 1^{er} janvier 1932, ledit salaire entendu comme pur et
« simple, sans les accessoires qui sont départis aux
« employés municipaux en service;

« La condamne en conséquence à payer de ce chef à
« J... la somme de treize mille cent soixante-sept taels;

« La condamne en outre, en supplément de dommages
« pour le préjudice additionnel défini plus haut, à payer
« à J..., la somme de deux mille cinq cents taels;

« Donne acte à la Municipalité de ses réserves de
« réclamer à J... toutes sommes indûment perçues par
« lui à titre de traitement;

« Déboute respectivement les parties du surplus de
« leurs demandes, fins et conclusions;

« Dit que les dépens seront supportés pour les neuf
« dixièmes par la Municipalité et pour un dixième par
« J..., etc. »

Les attendus de ce jugement nous paraissent tout
d'abord assez équivoques et quelque peu contradictoires.

Le tribunal, en effet, établit une distinction entre les décisions nommant et révoquant les employés municipaux et celles émanant du Directeur des Services Municipaux, retenant sa compétence pour tous les actes accomplis sous l'initiative ou la signature de ce dernier. Or, cette distinction apparaît impossible à justifier en droit comme en fait. On comprendrait mal, en effet, comment l'acte d'un subordonné agissant par délégation du Consul Général de France en tant que ce dernier est Président du Conseil d'Administration Municipale pourrait modifier la nature des actes administratifs qui sont de son ressort, et leur donner une compétence différente de celle qui serait attribuée à ceux émanant de son supérieur hiérarchique. Le règlement ne dit-il pas (article 13) que le président qui a seul la signature municipale peut la déléguer au Secrétaire municipal? Dans ces conditions, le tribunal eut dû logiquement soit se déclarer compétent pour le tout, soit s'abstenir de juger.

En ce qui concerne l'interprétation de l'ordre de service du 20 février 1930, il semble peu conforme aux fins normales de la justice d'invoquer l'article 1156 du Code civil pour prêter au directeur général des Services municipaux l'intention tacite de substituer un nouveau contrat à l'ancien ou tout au moins celle de changer la nature de ce dernier, alors que les deux parties devaient savoir qu'un règlement fixait les formalités nécessaires à la passation de tout contrat entre la Municipalité et ses employés. Cet ordre de service était fort clair. Il ne faisait que mettre au point, dans une intention non équivoque de loyauté envers l'employé, le droit déjà inscrit dans le règlement à un congé payé à l'expiration de chaque période de cinq ans. Le contrat restait ce qu'il était, c'est-à-dire à durée indéterminée, et partant pouvait toujours cesser par la volonté de l'une ou l'autre des parties contractantes.

Enfin, si le Tribunal estimait que M. J... avait droit à trente-trois mois de salaires, on ne voit pas pourquoi il ne condamne pas l'employeur à les lui payer. Un tribunal ne peut s'arrêter qu'aux considérations de droit, et,

seulement si le droit positif est muet, aux considérations d'équité. L'enrichissement sans cause suppose l'absence de droit ⁽⁶³⁾, en l'espèce, le juge reprend d'une main ce qu'il vient d'accorder de l'autre.

Bref, l'analyse même des motifs nous amène à conclure à la fragilité de la thèse du tribunal consulaire qui, à supposer qu'elle eut été confirmée en appel, ne pouvait trouver grâce à notre sens devant la Cour de Cassation juge du droit.

Cette opinion se trouve d'ailleurs confirmée par le fait que quelques mois plus tard ⁽⁶⁴⁾, dans une affaire identique, les mêmes juges se déclaraient incompétents et renvoyaient le demandeur à se pourvoir comme il aviserait ⁽⁶⁵⁾.

Cette fois l'exception d'incompétence ayant été soulevée « in limine litis », la cause se trouvait circonscrite au seul point de droit à savoir la nature du litige. Le tribunal statua :

« Sur l'objet du litige :

« Attendu que N... était nommé le 1^{er} octobre 1919 « architecte de la Municipalité de la Concession française de Changhaï;

« Attendu que le 16 octobre 1931, alors qu'il se trouvait en congé en France, la Municipalité lui télégraphiait que son emploi était supprimé;

« Attendu que, trois jours après, elle lui écrivait que « cette suppression avait été décidée le 21 septembre « par la Commission municipale, décision qu'une ordonnance consulaire du 28 septembre avait rendue exécutoire;

« Attendu que la même lettre lui notifiait que ses « services cesseraient du 1^{er} novembre, et qu'à l'expiration de son congé, soit le 31 mars 1932, il recevrait

(63) Voir Capitant, t. II, p. 409.

(64) Jugement du 15 juillet 1932, N... contre Conseil d'administration municipale de la Concession française de Changhaï.

(65) Ainsi l'exception d'incompétence aurait pu être soulevée avec succès devant la Cour d'appel pour la première affaire, si le Conseil n'avait pas renoncé à poursuivre comme il le fit.

« une indemnité de licenciement égale à un mois de
« solde, outre le montant de son avoir à la caisse de
« prévoyance;

« Attendu, par ailleurs, que la suppression de l'emploi
« qu'occupait N... était prononcée, pour compter du
« 1^{er} novembre par ordonnance du Consul général de
« France à Changhaï, en date du 14 octobre 1931;

« Attendu qu'une seconde ordonnance du Consul général
« en date du lendemain spécifiait les modalités du
« licenciement, à savoir l'allocation d'une indemnité
« d'un mois de solde, 731 tael 50 et la liquidation du
« compte à la caisse de prévoyance;

« Attendu que N... proteste contre son licenciement
« effectué dans ces conditions et réclame une indemnité
« de dix-huit mois de plein salaire, soit 18.119 tael 34;

« Sur la nature du litige;

« Attendu que « *prima facie* », le litige apparaît une
« demande ordinaire en dommages, fondée sur l'article
« 1780 du Code civil et la loi du 19 juillet 1928;

« Mais attendu que, « *in limine litis* », la Municipa-
« lité défenderesse oppose un déclinatoire, en excipant
« du caractère administratif des ordonnances consu-
« laires précitées des 14 et 15 octobre 1931;

« Attendu que, de son côté, N... conclut au rejet de
« l'exception, en soutenant que les ordonnances n'ont
« fait que ratifier des décisions de la Municipalité de
« la Concession de Changhaï, lesquelles relèvent norma-
« lement du droit commun et peuvent être attaquées
« par les intéressés devant le tribunal de céans;

« Attendu que, pour résoudre la question posée, il est
« indispensable d'examiner le statut des pouvoirs dans
« la Concession française de Changhaï;

« Attendu qu'un tel statut doit être apprécié sur le
« plan du droit international public;

« Attendu, en effet, que l'établissement de la Conces-
« sion est issu de traités diplomatiques et que son
« régime provient d'accords ou arrangements avec le
« Gouvernement chinois ou ses représentants, le dernier
« en date étant du 28 juillet 1931;

« Attendu que, par délégation de la Souveraineté territoriale, investiture des pouvoirs d'administration et de police sur la Concession a été conférée au Consul général de France;

« Attendu qu'il s'est adjoint le concours d'un conseil remplacé en certains cas par une commission et que s'est ainsi formé un *municipe sui generis*, lequel n'est pas une entité administrative du droit français, mais une simple personne morale (Cf. Conseil d'Etat, 27 janvier 1922; Dalloz, 1923.1.220, note a);

« Attendu qu'ainsi, à considérer cette seule donnée, les emplois de la Concession n'étant pas des emplois publics, le contentieux de leur collation ou de leur retrait appartiendrait au domaine ordinaire du droit civil;

« Mais attendu qu'il se doit de retenir l'existence d'une autre donnée, par quoi la collation et le retrait desdits emplois se trouvent affectés d'un caractère différent;

« Attendu que cette autre donnée résulte du Règlement d'organisation municipale de la Concession, tel qu'il a été modifié en vertu des instructions du Ministre des Affaires étrangères, transmises à Changhaï par le Ministre de France en Chine, ainsi que le constate la publication dudit règlement à la date du 15 janvier 1927;

« Attendu, dans ces conditions, qu'icelui Règlement organique constitue, de la part du Gouvernement, interprétation directe des accords internationaux afférents à la Concession, pour ce qui concerne l'exercice des pouvoirs délégués sur elle au Consul général de France;

« Attendu que pareille interprétation, fixant le sens et la portée de conventions d'ordre diplomatique, s'impose obligatoirement aux tribunaux (Cass., 13 août 1920; Dalloz, 1921.1.58; 2 juin 1923; Dalloz, 1923.1.217);

« Or, attendu que l'article 12 du Règlement organique précité, après avoir, dans son paragraphe 3, attribué la nomination, la révocation et la discipline des

« employés municipaux au Président, c'est-à-dire Consul
« général en qualité de Chef du municipe, prend soin
« d'ajouter expressément dans son paragraphe 4 que les
« nominations et révocations font l'objet d'un arrêté du
« Consul général, c'est-à-dire, cette fois, du représentant
« de la Puissance publique;

« Attendu qu'il n'y a donc point ici un acte de gestion,
« tel que ceux attribués au Conseil par les deux premiers
« paragraphes de l'article 12, non plus qu'un acte juri-
« dique quelconque au nom du municipe, mais bien un
« acte d'autorité du Consul général en sa qualité consu-
« laire, tel que ceux que lui départit l'article 13 touchant
« l'ordre, la sécurité et le corps de police;

« Attendu qu'on ne saurait y voir, comme y conclut
« N..., un cas particulier d'exercice de la tutelle admi-
« nistrative prévue par l'article 10, aux termes duquel
« les délibérations municipales ne deviennent exécutoires qu'en vertu d'un arrêté du Consul général;

« Attendu qu'il est exact que les arrêtés d'homologation que prévoit l'article 10 n'enlèvent pas aux décisions municipales leur caractère primitif et ne les font pas sortir de la sphère du droit privé, qui est la leur à Changhaï;

« Mais attendu que l'article 12, paragraphe 4 du Règlement susdit ne porte nullement que les nominations et révocations sont rendues exécutoires, ni qu'elles sont ratifiées, ni qu'elles sont homologuées, ni qu'elles sont approuvées par le Consul général;

« Attendu que le texte porte qu'elles font l'objet d'un arrêté de sa part, ce qui implique qu'elles émanent de lui, par décision principale et indépendante, sans que rien définisse si cette décision est initiale et spontanée ou si, comme en l'espèce, elle est superposée à titre nouveau, après une délibération municipale dans le même sens;

« Attendu qu'ici l'intervention à titre nouveau apparaît d'autant mieux distincte de l'homologation, que cette dernière avait déjà eu lieu par l'ordonnance sus relatée du 28 septembre 1931, laquelle rendait exécutoire

« toire la délibération municipale décidant la suppression de l'emploi occupé par N...;

« Attendu, dès lors, que les ordonnances des 14 et 15 octobre, ne sont pas purement confirmatives ou itératives, et procèdent bien d'une cause autre que la tutelle administrative habituelle;

« Attendu que le Consul général ne les a pas prises davantage en sa qualité de président du municipale, puisque ce même président est chargé de l'exécution de l'une et l'autre ordonnance, tel qu'il appert de leur teneur;

« *Attendu que n'ayant ainsi ni le caractère d'actes de tutelle administrative ni celui d'actes municipaux, les ordonnances dont s'agit revêtent nécessairement le caractère d'actes de l'autorité consulaire, c'est-à-dire d'actes de puissance publique;*

« Attendu que si, à la vérité, N... n'a pas été révoqué, mais seulement licencié par suppression d'emploi, le tribunal ne peut cependant que constater l'existence des ordonnances consulaires rendues à ce sujet, sans qu'il lui appartienne de rechercher s'il était échéant, par exemple, d'entendre lato sensu le mot « Révocations » et d'appliquer en la circonstance l'article 12, paragraphe 4 du Règlement organique;

« Attendu donc que les ordonnances considérées constituent nettement des actes administratifs, auxquels s'attache l'imperium et vis-à-vis desquels se place l'inhibition portée par l'article 13 du titre II de la loi des 16-24 août 1790;

« Attendu, en conséquence, qu'en tant qu'il s'agit des points réglés par les arrêtés alias ordonnances dont est cas, l'examen de la demande de N... équivaldrait à la discussion d'actes administratifs;

« Attendu qu'en dehors des points réglés par lesdits arrêtés alias ordonnances, il n'apparaît en l'espèce aucun grief latéral imputable à la Municipalité, qui soit générateur d'un chef de demande et puisse être apprécié sur la base du droit civil;

« Attendu, à cet égard, que N... se prévaut de la dési-

« gnation d'un intérimaire pendant son absence en
« congé et en infère la promesse de lui garder son emploi
« à son retour;

« Mais attendu que cette désignation constitue vis-à-
« vis de lui « *res inter alios acta* » et ne saurait avoir
« emporté pour la Municipalité obligation de lui conti-
« nuer son contrat après son congé, alors d'ailleurs que
« ce contrat ne comportait aucune détermination de
« durée;

« *Attendu, en résumé, que le procès, encore qu'ayant*
« *sa source dans un louage de services, s'avère adminis-*
« *tratif du fait de l'intervention consulaire et au titre du*
« *Règlement organique élaboré par le pouvoir central;*

« Sur la compétence :

« Attendu qu'il échet maintenant de déterminer si
« le tribunal consulaire ne serait pas ici investi
« d'une compétence prorogée, exorbitante des règles
« communes, et ce en vertu de la maxime *specialia*
« *generalibus derogant*, et pour ce que ledit tribunal se
« trouve être céans la seule juridiction française pouvant
« statuer sur tous différends entre nationaux;

« Or attendu que les actes successifs, qui, depuis la
« capitulation de 1535, organisèrent la juridiction consu-
« laire dans les Echelles, n'ont eu en vue que les diffé-
« rends privés;

« Attendu que l'ordonnance d'août 1681, embrassant
« tous les consulats à l'étranger et enregistrée à tous les
« Parlements de France, se réfère simplement dans son
« article 12 à l'usage et aux capitulations;

« Attendu que l'article 1^{er} de l'Edit de juin 1778 défère
« bien aux consuls la connaissance des contestations,
« de quelque nature qu'elles soient, entre les sujets
« français, négociants, navigateurs et autres, mais qu'il
« n'appert ni du contexte, ni de la procédure tracée par
« l'édit, que les litiges envisagés aient pu être autres que
« civils ou commerciaux, abstraction faite des affaires
« criminelles;

« Attendu qu'il y a lieu de noter que l'ordonnance du
« 3 mars 1781 (titre I, article 114), commentée par

« l'Instruction consécutive du 6 mai, enjoint de trans-
« mettre à la Secrétairerie d'Etat pour la Marine les
« recours formés contre les agents de l'administration
« consulaire;

« Attendu, au demeurant, que le texte essentiel qui lie
« le tribunal en la matière est la loi du 8 juillet 1852,
« organique de la juridiction consulaire en Chine; or
« attendu qu'elle lui assigne, en termes plus restrictifs
« que ceux de l'Edit de 1778, « les contestations en
« matière civile et commerciale qui s'élèveraient en
« Chine entre Français »;

« Attendu qu'icelle loi, appartenant à notre droit
« moderne et postérieure à l'organisation de la justice
« administrative, ne laisse place à aucune ambiguïté;

« Attendu qu'aussi bien les tribunaux des Echelles ont
« toujours constitué des juridictions de l'ordre judi-
« ciaire, rattachées à des juridictions supérieures de
« même ordre, depuis les Parlements désignés en
« l'article 18 de l'ordonnance de 1681 jusqu'aux Cours
« d'Appel d'aujourd'hui;

« Attendu, en particulier, que la loi du 28 avril 1869
« en transférant à la Cour de Saïgon les appels précé-
« demment attribués à celle de Pondichéry, énumère
« lesdits appels comme étant ceux des jugements rendus
« en matière civile, commerciale et de police correc-
« tionnelle, ce qui résume limitativement le premier
« ressort des tribunaux consulaires de Chine;

« Attendu, au surplus, que la jurisprudence du Conseil
« d'Etat paraît bien sous-entendre l'incompétence des
« tribunaux extraterritoriaux en matière administrative;
« que l'arrêt du 21 mai 1880 (Dalloz, 1881, 33), à
« propos de travaux effectués à Smyrne pour le compte
« de l'Etat français, n'envisage nullement que le tribunal
« consulaire local en eût pu connaître; que semblable
« argument ressort aussi de l'arrêt du 9 avril 1873,
« relatif à la construction du Consulat général à
« Changhaï ⁽⁶⁶⁾;

(66) Voir dans le même sens notre thèse sur l'absence de
juridiction administrative à Changhaï, p. 99.

« Attendu que si l'arrêt de la Chambre des Requêtes
« du 1^{er} mars 1875 (Dalloz, 1876.1.178), rendu à l'occa-
« sion de travaux publics à Alexandrie, écarte l'appli-
« cation de la loi du 28 pluviôse an VIII, il convient de
« remarquer qu'iceux travaux étaient en l'occurrence
« exécutés pour le compte d'un Etat étranger;

« Attendu enfin qu'à défaut du texte formel, des
« considérations d'utilité pratique ne sauraient suffire
« pour que la juridiction extraterritoriale de céans déro-
« geât aux principes et aux lois qui distinguent la compé-
« tence judiciaire du contentieux administratif;

« Attendu, en dernière analyse, que la demande de N...
« ne ressortit pas à la compétence *ratione materiae* du
« tribunal consulaire;

« PAR CES MOTIFS :

« Se déclare incompétent;

« Renvoie le demandeur à se pourvoir comme il
« avisera;

« Le condamne aux dépens du procès, etc... »

* Ainsi, pouvait-on imaginer que dans des circonstances identiques il y eut deux poids et deux mesures à l'égard d'employés municipaux de même grade licenciés en même temps pour une raison indépendante de leur volonté, à savoir la suppression de leur emploi ? Evidemment non. Surtout si l'on considère qu'en fin de compte l'équité même n'était point satisfaite puisque le régime le plus sévère allait être réservé à l'employé le plus intéressant, en l'espèce le père d'une nombreuse famille. C'est là qu'apparaît le vice d'un système où le statut du personnel, faute d'avoir été clairement défini, prête à toute les confusions et aboutit somme toute à ce qui doit être considéré en justice comme une iniquité.

En effet, si comme nous l'avons établi, la Concession est une personne morale de droit privé, la convention intervenue entre l'administration et les personnes se trouvant à son service ne peut avoir juridiquement que le caractère d'un louage de service et les tribunaux civils

sont compétents pour fixer les dommages-intérêts auxquels peut donner lieu la rupture du contrat.

Les actes qui interviennent à l'occasion de ce contrat ne sont qu'un élément accessoire qui ne change rien à la nature intrinsèque de la convention. Ils sont dans tous les cas l'expression de la tutelle exercée sur les décisions du Conseil et de son président par l'agent de la Puissance publique chargé en fin de compte d'assurer l'ordre et l'administration de la Concession. A ce point de vue il n'y a pas lieu de distinguer entre les arrêtés du Consul général pris en vertu de l'article 10 du Règlement et ceux pris en vertu de l'article 12, de même que ce dernier peut refuser de rendre exécutoire une décision du Conseil, de même il peut s'opposer à la nomination d'un employé par le Président du Conseil, en refusant son approbation. Dans les deux cas l'agent exerce le pouvoir de contrôle qui lui a été réservé, rien de plus. La décision souveraine ne fait que valider aux yeux du public soit la décision à laquelle il devra se conformer, soit la nomination de l'employé habilité à gérer partie des intérêts communs. Si dans ce dernier cas il s'agissait d'un acte d'autorité, ce n'est pas le Président du Conseil qui nommerait ou révoquerait les employés (art. 12), mais le Consul général directement, comme il est dit (art. 13) pour les agents de police.

Ainsi, il apparaît clairement que les ordonnances consulaires portant nomination à Changhaï d'employés municipaux sont assimilables à la commission qui accompagne en France l'engagement de serviteurs à gages tels que les gardes-chasse particuliers. Ces agents commissionnés reçoivent par délégation le pouvoir de dresser procès-verbal sans que leur condition juridique en soit le moins du monde affectée. Le contrat qui les lie à leur patron est un contrat de louage de services du droit civil, bien qu'ils soient en fait des auxiliaires de la justice, habilités en vertu d'une délégation de la puissance publique à faire respecter sur un domaine privé les lois et règlements relatifs à la conservation du gibier. En conséquence, pour autant qu'ils collaborent à un service

public, ils ne figurent à aucun titre dans les cadres administratifs : ce sont de simples particuliers soumis aux règles du droit commun ⁽⁶⁷⁾.

L'assimilation précitée s'étend même à la nature des recours accordés par la loi en cas de refus du préfet d'agréer le garde-particulier ⁽⁶⁸⁾. Ainsi en cas de refus de la part du sous-préfet le propriétaire peut former un recours hiérarchique au préfet. Si la demande est restée sans réponse de la part du préfet, il peut se pourvoir devant le ministre de l'Intérieur à titre officieux ⁽⁶⁹⁾. Le droit d'agrément est discrétionnaire. Par suite le refus de l'accorder n'est pas susceptible de recours au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir ⁽⁷⁰⁾, ni même pour détournement de pouvoir, sauf dans des cas exceptionnels, le sous-préfet n'ayant pas à motiver son refus ⁽⁷¹⁾.

La confusion qui a pu naître à l'occasion des termes du règlement administratif se trouve écartée du fait qu'aujourd'hui, les agents de la Municipalité de Changhaï sont engagés aux termes d'un contrat individuel qui précise la durée et les conditions de leur engagement ⁽⁷²⁾. Le retour au régime contractuel du début constitue, à n'en pas douter, un grand pas vers l'unification du statut juridique de la Concession française de Changhaï.

(67) Le principal caractère des gardes particuliers étant celui d'agents des propriétaires qui les emploient, ils ne sauraient être assimilés à des fonctionnaires au point de vue de la surveillance et de la discipline. (Av. Conseil d'Etat, 4 juillet 1892. Notes jur. ad., D. P., p. 4.)

(68) Voir à ce sujet mon exposé dans l'affaire J... (p. 410).

(69) Loi du 12 avril 1892, article 2.

(70) Conseil d'Etat, 13 décembre 1878; D. P. 79. 3. 105.

(71) D. P. 79. 3. 105, note 1.

(72) Le nouveau contrat précise notamment qu'en vertu du règlement organique de la Concession l'employé se trouve soumis aux pouvoirs disciplinaires et au droit de révocation du Président; enfin, que le contrat de louage de services cessera définitivement d'avoir effet si l'employé est révoqué par décision du président et arrêté du Consul général, et ce, à dater de l'arrêté du Consul général.

V. — RÉGIME DES SOCIÉTÉS CIVILES ET COMMERCIALES.

Enfin, à l'appui de notre thèse nous ne pouvons mieux faire que d'exposer ici les conditions requises par le Gouvernement français pour l'établissement des sociétés françaises en Chine.

Nous avons vu qu'en vertu des traités de 1858, les Français en Chine sont justiciables de leurs autorités nationales.

Dans la pratique, dès qu'une société comprenait un intérêt français et que ses statuts avaient été déposés à la Chancellerie du Consulat de France, les autorités françaises l'assimilaient à une personne physique de nationalité française. Cet usage n'avait pas de base juridique.

En effet, d'après la règle de droit la plus généralement suivie, les sociétés ont une personnalité absolument distincte de celle des associés dont la nationalité n'est pas un élément qui puisse être pris en considération pour déterminer le statut de l'association. Les sociétés n'ont pas une nationalité comme les individus. Elles ont un domicile qui sert à déterminer le pays auquel elles se rattachent et par suite les lois qui leur sont applicables. (V. Lyon-Caen et Renault, *Traité de droit commercial*, 2^e éd., 1892, t. II, n^{os} 1166 et s.) Ce domicile est déterminé par le lieu où se trouve le siège social. Dans la loi de 1867 sur les sociétés anonymes, non plus que dans les codes, le mot nationalité ne figure pas. Dans le langage courant, les sociétés dites françaises sont celles régies par la loi française parce qu'elles ont leur siège social en France.

Ces principes s'appliquent non seulement aux sociétés anonymes mais aux sociétés en commandite et en nom collectif. La presque unanimité de la jurisprudence française s'est ralliée à ces principes. (Note de M. Chavegrin sous Paris 4 novembre 1886; trib. de Nancy, 16 avril 1866 et Seine, 26 mai 1884, 8.88.2.89; trib. du Havre, 3 sept. 1874, 8.66.2.89; trib. de Nancy, 16 avril 1883, 8.2.91; trib. du Havre; 24 déc. 1896, J.D.I.P., 1898, p. 341;

Cour de Paris, 16 mai 1909, 8.1909.2.201 et J.D.I.P., 1910, s. 198.)

En principe, donc des sociétés ayant leur siège social hors de France ne peuvent se rattacher à la France.

Le dépôt en Chancellerie des statuts de la société ne peut créer une condition spéciale à la société. Le chancelier reçoit le dépôt en qualité de notaire. Or, une société ayant son siège social en Angleterre ne saurait ensuite se rattacher à la France parce qu'elle aurait déposé un exemplaire de ses statuts dans l'étude d'un notaire de Paris.

La seule intention des parties n'est pas non plus une condition suffisante pour déterminer l'Etat auquel se rattache la société. Les tribunaux ont souvent fait usage de leurs pouvoirs pour déclarer fictif ou frauduleux un siège social et décider que la société bien qu'ayant manifesté l'intention d'avoir ce siège en un pays, l'avait en réalité dans un autre et était par conséquent régie par les lois de ce dernier.

La question se posait donc de savoir si une société constituée en Chine pouvait être assimilée à une propriété française ? Elle fut soulevée à Changhaï à la fin de l'année 1924 par un groupe de commerçants résidant sur la Concession et la réponse fut donnée dans un rapport adressé par le Président du Conseil au Président de la République en date du 18 février 1925 ⁽⁷³⁾.

Dans ce document le Chef du Gouvernement fait remarquer qu'il ne s'agit pas en l'espèce de l'application des lois françaises, mais de l'interprétation du traité de 1858 avec la Chine, lequel stipule certains droits lorsque des intérêts appartenant à des Français sont en jeu. Lorsque des intérêts français et étrangers sont mêlés, dans quelle mesure le traité s'applique-t-il ?

« L'interprétation des traités, écrit le ministre, appartient au Gouvernement. La Cour de Cassation par des arrêts en date du 25 février 1912 et du 27 février 1920 a jugé que, si les traités diplomatiques promulgués

(73) Archives du Consulat général de France.

« en France y ont force de loi, il n'appartient toutefois
« qu'au Gouvernement d'en fixer le sens et la portée au
« point de vue du droit international public.

« Le Conseil d'Etat s'est toujours déclaré tenu par
« l'interprétation des traités donnée par le Gouverne-
« ment. S'autorisant de la jurisprudence des plus hautes
« juridictions de l'Etat, le Gouvernement peut donc
« déterminer les conditions que doivent remplir les
« sociétés constituées en Chine pour pouvoir invoquer
« le bénéfice du traité. Les questions relatives à la
« compétence des juridictions sont d'ordre public et en
« conséquence de droit international public. »

A la suite de ce rapport, un décret fut rendu en date du 19 février, précisant comme suit les conditions à remplir pour qu'une société constituée en Chine puisse se rattacher à la France :

ARTICLE PREMIER. — Les sociétés civiles et commerciales constituées en Chine, conformément aux lois françaises, remplissant les conditions fixées à l'article 2 et immatriculées sur un registre spécial tenu à cet effet dans les Consulats de France en Chine et par le chancelier de la Légation à Pékin, peuvent seules jouir des droits reconnus par les traités conclus entre la France et la Chine.

ART. 2. — Les conditions exigées à l'article premier sont les suivantes :

- 1° Le président du Conseil d'administration, les administrateurs délégués, les gérants, les directeurs ayant la signature sociale, les commissaires aux comptes et la moitié des associés en noms collectifs, des administrateurs, des membres du Conseil de direction ou du Conseil de surveillance doivent être de nationalité française.
- 2° La moitié du capital doit effectivement appartenir à des personnes de nationalité française.

ART. 3. — Sont inscrits sur le registre d'immatriculation :

- 1° La date de l'acte constitutif de la société dont copie doit être annexée au registre.
- 2° Les noms, prénoms, date et lieu de naissance, domicile, profession, nationalité d'origine et, en cas d'acquisition d'une autre nationalité, le mode d'acquisition de celle-ci des personnes énumérées au paragraphe 2 de l'article 2.

3° Mention de la déclaration des personnes responsables de la direction de la société affirmant que la moitié du capital appartient à des personnes de nationalité française. La dite déclaration doit être annexée au registre et doit contenir la désignation des propriétaires du capital.

ART. 4. — Doivent être mentionnés sur le registre tout changement ou modification aux faits dont l'inscription est prescrite à l'article précédent.

ART. 5. — La demande d'immatriculation, accompagnée des pièces qui doivent être annexées au registre et de tous documents utiles permettant de vérifier si les conditions énumérées à l'article 2 sont remplies, est adressée au chef ou gérant du poste dans la circonscription duquel la société a son siège social et à Pékin au chancelier de la Légation.

Après enquête et production de toutes preuves qui peuvent être exigées par le chef ou gérant du poste ou le chancelier de la Légation à Pékin, ce dernier notifie soit l'acceptation, soit le refus d'immatriculation dans un délai maximum de 30 jours.

Dans le délai de 8 jours après réception de la notification de refus, il peut être fait appel contre cette décision devant le Ministre ou chargé d'affaires à Pékin qui, dans un délai de 21 jours, prend une décision ordonnant l'immatriculation ou la refusant.

ART. 6. — Le chef ou gérant d'un Consulat, ou le chancelier de la Légation à Pékin peut, à tout moment, rayer une société du registre tenu dans le poste s'il estime que cette société ne remplit plus les conditions fixées à l'article 2. Notification doit être faite à la société de cette radiation et les effets de l'immatriculation cessent 8 jours après la réception de la notification.

Dans ce délai de 8 jours il peut être fait appel contre la décision de radiation devant le ministre ou le chargé d'affaires de France à Pékin, qui, dans un délai maximum de 21 jours, prendra une décision définitive confirmant la radiation ou annulant celle-ci. En cas d'appel, les effets de l'immatriculation ne cesseront que du jour de la réception de la notification à la société de la décision du ministre ou du chargé d'affaires de France à Pékin.

ART. 7. — Les notifications doivent être faites aux sociétés par lettre recommandée, significations du chancelier faisant fonction d'huissier, ou de toute autre manière permettant de porter les décisions d'une façon certaine à la connaissance des intéressés.

ART. 8. — Le Président du Conseil, ministre des Affaires étrangères, est chargé de l'exécution du présent décret (74).

Ainsi, le Gouvernement français, usant encore ici de son pouvoir souverain d'interprétation, a pu élargir de sa propre autorité l'application du statut personnel aux sociétés ayant leur siège social en Chine et remplissant certaines conditions, de la même manière qu'il avait pu fixer en droit quelques années auparavant le statut définitif de la Concession.

(74) Ce décret a été abrogé et remplacé par celui du 7 janvier 1927. Voir Annexe.

CONCLUSION.

Le problème du statut juridique des concessions est un des plus complexes qu'aient jamais posés les relations de la Chine avec les puissances étrangères. Sur la base du système de la personnalité des lois sous la pression des circonstances tant économiques que politiques se sont édifiées sur ces concessions de véritables organisations d'intérêt public auxquelles on ne peut refuser le droit de vivre et de prospérer.

Mis à même par mes fonctions d'étudier le cas particulier de la Concession française de Changhaï, j'ai essayé de retracer l'évolution d'une institution presque centenaire; évolution nécessaire et utile puisqu'elle a permis à une population toujours croissante de trouver sous la protection des autorités françaises l'ordre et la sécurité. Quand on songe qu'à la faveur de notre organisation les œuvres d'assistance se sont multipliées, des écoles ont été fondées, des emplois se sont trouvés largement ouverts à l'activité indigène appelée à collaborer ainsi étroitement à la gestion des intérêts communs, on conçoit qu'un tel système revête un caractère d'utilité publique internationale.

Quant à dire que de tels faits soient en opposition avec la conception moderne du Droit international, nous ne le pensons pas. En effet : « Il faut bien reconnaître, dit M. Bonde (1), qu'entre les Etats européens d'une part et les Etats bouddhistes d'autre part, il y a des divergences trop profondes, de tempérament, de traditions, de mœurs, pour qu'on puisse envisager la création prochaine d'un droit international positif uniforme dans le monde entier. La conception d'un lien de solidarité absolu et général entre tous les peuples du globe reconnu effectivement par eux, semble bien appartenir au domaine de

(1) *Traité de Droit international public*, Dalloz, 1926, p. 9.

l'utopie. Allons plus au fond des choses, les peuples rapprochés géographiquement sur un même continent ont à défendre des intérêts particuliers, tenant à leur situation sur le globe; certaines questions qui les préoccupent et leur paraissent vitales sont tranchées souverainement par eux; ils n'admettent pas l'ingérence des autres Etats sur ces points. On est ainsi amené à connaître à côté d'un droit international européen spécial, un droit spécial asiatique.

« Pour la solution des problèmes que présentent ces situations particulières, on ne saurait comprendre l'établissement d'accords universels sur la base d'un droit idéal commun à tous les Etats, mais seulement des ententes de groupements continentaux ayant pour fondement un droit positif localisé (2). »

En d'autres termes, une participation complète des Etats au droit international positif suppose une certaine identité ou ressemblance entre les mœurs, les usages, les institutions sociales ou juridiques, une pratique commune des mêmes procédés, une réciprocité dans les modes de relations. Quand cette identité ne peut exister, quand la solidarité des intérêts et l'analogie des tendances font défaut, les relations juridiques doivent forcément s'en ressentir (3). « Entre les Etats européens et ceux de l'extrême-Orient, disait déjà Holtzendorff en 1876, on ne trouve pas cette communauté de traditions historiques, cette entente réciproque, qui en Europe même a eu besoin de milliers d'années pour faire lever les premiers germes du droit international... Personne, à coup sûr, ne soutiendra que le moment soit venu pour

(2) La Conférence de la paix de 1919 a été une occasion saisie par la Chine pour demander la restitution des Concessions. A la Conférence de Washington en 1921, elle a de nouveau protesté contre elles. Voir les arguments de la thèse chinoise dans P. Wou, *Histoire diplomatique de la Chine*, Paris, 1932, p. 124. Les résultats obtenus dans Fanchille, t. II, III^e partie, pp. 216-219.

(3) Voir sur ce point Fanchille, op. cit., t. I, I^{re} partie, pp. 31 et suivantes.

les Etats européens de se mettre en rapport d'égalité et de réciprocité de droits avec l'Empire Chinois (4). »

Depuis cette époque, il est vrai, certaines concessions ont fait retour à la Chine et les Puissances représentées à la Conférence de Washington ont fait part de leur désir d'accepter l'abandon graduel de leurs droits de juridiction aussitôt que le Gouvernement chinois aura terminé le travail de réforme législative qu'il a entrepris et sera en mesure de donner l'assurance de nombreuses garanties qu'une vraie administration de la police exige (5).

A ce moment, la participation de la Chine au droit public européen pourra devenir intense et plus étendue, et les règles juridiques réciproquement adoptées seront de plus en plus nombreuses.

Ce résultat est désirable. « Mais l'uniformité intégrale s'établira-t-elle jamais? On peut hésiter à répondre affirmativement à cette question. En effet les conditions sociales et politiques dans lesquelles vivent les Chinois, malgré les améliorations qu'elles ont reçues et recevront encore, auront quelque peine à se transformer assez complètement pour devenir compatibles avec l'idée d'une pleine communauté internationale (6) ».

En attendant la Concession apparaît comme une institution conforme au droit naturel international qui domine le droit international positif créé et développé par les peuples qu'unissent entre eux les liens d'une civilisation commune.

Il est certain que là où il y a une contradiction évidente entre la pression des faits et l'orientation des esprits, le juriste doit se garder de toute solution hâtive. Je ne puis

(4) De Holtzendorff, *Eléments*, p. 50.

(5) Voir le *Temps* du 21 novembre 1921, p. 1.

(6) Fanchille, op. cit., t. I, I^{re} partie, pp. 160 et suivantes. Les considérations exposées par cet auteur sur les divergences qui séparent encore les Etats européens de la Chine au point de vue de la conception de la vie et du progrès en général présentent un argument de premier plan en faveur du maintien des privilèges d'exterritorialité.

mieux faire que de citer à ce propos les conclusions de M. Georges Scelle, dans la préface de son remarquable *Précis de Droit des Gens* (7) : « Les doctrines juridiques, dit-il, sont visiblement influencées par les conceptions que se font les auteurs des phénomènes sociaux, par la façon dont ils « voient » l'Etat et les autres collectivités humaines et dont ils « interprètent » l'évolution de leurs rapports. Il n'en est pas qui n'aient à cœur d'être avant tout réalistes et il n'y a aucune originalité à vouloir l'être. Il se trouve seulement que ce qui constitue pour les uns une réalité n'est pour les autres que fiction ou construction idéologique. La grande querelle des internationalistes actuels porte sur les notions de « personnalité juridique » et de « souveraineté de l'Etat ». Nous avons la conviction que ces concepts sont démentis par l'observation des faits et incompatibles avec toute logique juridique... Le seul idéal qu'on puisse contempler c'est le « but », idéal aussi, puisque jamais atteint, que se propose le Droit : l'établissement de la paix entre les hommes.

« Le Droit n'a pas pour mission de supprimer les compétitions et les luttes, mais de dégager l'application effective des règles de solidarité sociale et de garantir par là la sécurité physique et juridique des individus. Il est nécessaire de tenir compte de la force en utilisant ce qu'elle contient de conforme à la solidarité et d'indispensable à l'organisation sociale. »

S'il est vrai de dire, enfin, que la France doit son prestige outre-mer à ce que son expansion a surtout été intellectuelle et morale plutôt qu'économique et financière, la Concession française de Changhaï en est un fier exemple. Instituée d'abord pour la sécurité de notre commerce avec l'Empire du Milieu, elle semble avoir aujourd'hui un objet plus vaste et plus désintéressé. Ses dirigeants se sont donnés pour mission de montrer au monde à quelle prospérité pouvait atteindre la collaboration sino-internationale dans un cadre de discipline

(7) Paris, Sirey, 1932.

et de paix. La jurisprudence, en s'inspirant de l'intérêt public, est sans doute à même d'adapter les solutions aux circonstances de fait mais son action évolutive est forcément limitée. Elle peut aider l'action législative, lui préparer les voies, mais non suppléer à l'inaction du législateur. Aussi, puisque, de l'avis même du Conseil d'Etat, « rien ne s'oppose à ce que le Gouvernement français crée sur un territoire étranger avec l'agrément du gouvernement étranger intéressé, des organisations ayant pour objet de pourvoir à certains intérêts français d'ordre collectif » (8), nous devons souhaiter qu'un jour la Concession française de Changhaï ait sa place parmi les personnes morales de droit public. Nous verrions dans une mesure de cet ordre non seulement la fixation définitive de son statut, mais le couronnement d'un effort qui, pour l'avenir des relations sino-étrangères, ne doit pas rester sans lendemain.

Vu le Doyen,
Edgard ALLIX.

Vu le Président de la thèse,
Achille MESTRE.

Vu et permis d'imprimer
le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

(8) Arrêt du 27 janvier 1922. (Voir p. 62.)

ANNEXES

I. TEXTES FONDAMENTAUX CONCERNANT
L'ÉTABLISSEMENT DE LA CONCESSION
FRANÇAISE DE CHANGHAI (1848 A 1914)

IMPERIAL MARITIME CUSTOMS

III. — Miscellaneous Series : N° 30.

TREATIES, CONVENTIONS, ETC.,
BETWEEN
CHINA AND FOREIGN STATES.

1908

Treaty of Whampoa, 1844.

Des relations de commerce et de navigation s'étant établies depuis longtemps entre la France et la Chine, Sa Majesté l'Empereur des Français et Sa Majesté l'Empereur de Chine ont jugé convenable d'en régulariser l'existence, d'en favoriser le développement et d'en perpétuer la durée : à cet effet, Leurs Majestés ont résolu de conclure un Traité d'amitié, de commerce et de navigation, fondé sur l'intérêt commun des deux pays, et ont, en conséquence, nommé pour leurs Plénipotentiaires, savoir :

Sa Majesté l'Empereur des Français : M. THÉODOSE DE LAGRENÉ, Commandeur de l'Ordre Royal de la Légion d'Honneur, Grand Commandeur de l'Ordre du Sauveur de Grèce, et son Envoyé Extraordinaire et Ministre Plénipotentiaire;

Et Sa Majesté l'Empereur de Chine : M. KI, Sous-Précepteur du Prince Impérial, un des Présidents du Conseil de la Guerre, Gouverneur général des deux Kwangs, membre de la Famille Impériale.

Lesquels, après s'être communiqué l'un à l'autre leurs pleins

pouvoirs respectifs, et les avoir trouvés en bonne et due forme, sont convenus des articles suivants et les ont arrêtés :

ARTICLE PREMIER.

Etat de paix.

ARTICLE II.

Dorénavant les Français et leurs familles sont autorisés à se transporter, s'établir et se livrer au commerce en toute sécurité, sans entrave ni restriction aucune, dans les ports et places de Canton, Emoui, Fou-chou, Nin-po et Chan-haï. Les navires français pourront commercer librement dans lesdits ports, y séjourner, et circuler de l'un à l'autre, suivant leurs convenances. Mais il leur est formellement interdit de pénétrer et d'effectuer des opérations commerciales dans aucun autre port de la Chine, comme aussi de pratiquer sur la côte des ventes ou des achats clandestins. En cas de contravention au présent article, et sauf les exceptions mentionnées à l'article 30, la cargaison desdits navires pourra être confisquée au profit du Gouvernement chinois, lequel toutefois devra, immédiatement après la saisie et avant que la confiscation ne soit légalement prononcée, en donner avis au Consulat français du port le plus voisin.

ARTICLE III.

Les propriétés de toute nature appartenant à des Français dans les cinq ports seront considérées par les Chinois comme inviolables, et seront toujours respectées par eux. L'autorité chinoise ne pourra, quoi qu'il arrive, mettre embargo sur les navires français, ni les frapper de réquisition pour quelque service public ou privé que ce puisse être.

ARTICLE IV.

Sa Majesté l'Empereur des Français pourra nommer des Consuls ou Agents consulaires dans chacun des cinq ports susnommés, pour servir d'intermédiaire entre les Autorités chinoises et les négociants français, et veiller à la stricte observation des règlements stipulés. Ces fonctionnaires seront traités avec les égards et la considération qui leur sont dus; leurs rapports et communications officielles avec l'autorité supérieure de leur résidence seront établis sur le pied de la plus parfaite égalité. S'ils avaient à se plaindre des procédés de ladite autorité, ils s'adresseront directement au Surintendant des cinq ports, ou à son défaut, au Haut fonctionnaire de la province, qui examinera mûrement leurs

plaintes et y fera droit, s'il y a lieu. En cas d'absence du Consul ou de l'Agent consulaire, les capitaines et négociants français auront la faculté de recourir à l'intervention du Consul d'une Puissance amie, ou bien s'il n'y avait pas possibilité de le faire, de s'adresser directement au Chef de la Douane, lequel avisera aux moyens d'assurer aux dits capitaines ou négociants tous les bénéfices du présent Traité.

ARTICLE V.

Stationnement des navires de guerre.

ARTICLE VI.

Douanes.

ARTICLE VII.

Douanes.

ARTICLE VIII

Contrebande.

ARTICLE IX.

Corporations.

ARTICLE X.

Solidarité.

ARTICLE XI.

Pilote.

ARTICLE XII.

Surveillance des navires.

ARTICLE XIII.

Manifeste.

ARTICLE XIV.

Déchargement.

ARTICLE XV.

Déchargement.

ARTICLE XVI.

Déchargement.

ARTICLE XVII.

Déchargement.

ARTICLE XVIII.

Déchargement.

ARTICLE XIX.

Déchargement.

ARTICLE XX.

Transbordement.

ARTICLE XXI.

Allège.

ARTICLE XXII.

Tout Français qui, conformément aux stipulations de l'Article II, arrivera dans l'un des cinq ports, pourra, quelle que soit la durée de son séjour, y louer des maisons et magasins pour déposer ses marchandises, ou bien affermer des terrains et y bâtir lui-même des maisons et des magasins. Les Français pourront, de la même manière, établir des églises, des hôpitaux, des hospices, des écoles et des cimetières. Dans ce but, l'autorité locale, après s'être concertée avec le Consul, *désignera les quartiers les plus convenables* pour la résidence des Français et les endroits dans lesquels pourront avoir lieu les constructions précitées.

Le prix des loyers et des fermages sera librement débattu entre les parties intéressées et réglé, autant que faire se pourra, conformément à la moyenne des prix locaux.

Les Autorités chinoises empêcheront leurs nationaux de surfaire ou d'exiger des prix exorbitants, et le Consul, de son côté, veillera à ce que les Français n'usent pas de violence ou de contrainte pour forcer le consentement des propriétaires.

Il est bien entendu, d'ailleurs, que le nombre des maisons et l'étendue des terrains à affecter aux Français dans les cinq ports ne seront point limités, et qu'ils seront déterminés d'après *les besoins et les convenances des ayants droit*. Si des Chinois violaient ou détruiraient des églises ou des cimetières français, les coupables seront punis suivant toute la rigueur des lois du pays.

ARTICLE XXIII.

Les Français résidant ou de passage dans un des cinq ports pourront circuler dans leur voisinage immédiat et y vaquer à leurs occupations aussi librement que les nationaux; mais ils ne pourront dépasser certaines limites, qui seront fixées de commun accord entre le Consul et l'autorité locale, ni, sous aucun prétexte, se livrer à des opérations commerciales en dehors de ces limites. Celles-ci seront également respectées par les équipages des bâtiments français mouillés dans chacun desdits ports.

Quand des matelots descendront à terre, ils seront soumis à des règlements de discipline spéciale, qui seront arrêtés par le Consul et communiqués à l'autorité locale, de manière à prévenir, autant que possible, toute occasion de querelle entre les marins français et les gens du pays.

Si, contrairement aux présentes dispositions, des Français, quels qu'ils soient, s'aventuraient en dehors des limites ou pénétraient au loin dans l'intérieur, ils pourront être arrêtés par l'Autorité chinoise, laquelle, dans ce cas, sera tenue de les faire conduire au Consulat français du port le plus voisin; mais il est formellement interdit à tout individu quelconque de frapper, de blesser ou de maltraiter en aucune manière les Français ainsi arrêtés, de peur de troubler la bonne harmonie qui doit régner entre les deux Empires.

ARTICLE XXIV.

Les Français dans les cinq ports pourront choisir librement et à prix débattus entre les parties ou sous la seule intervention du Consul, des compradors, interprètes, écrivains, ouvriers, bateliers et domestiques. Ils auront, en outre, la faculté d'engager des lettrés du pays pour apprendre à parler ou à écrire la langue chinoise et toute autre langue ou dialecte usité dans l'Empire, comme aussi de se faire aider par eux, soit pour leurs écritures, soit pour des travaux scientifiques ou littéraires. Ils pourront également enseigner à tout sujet chinois la langue du pays ou des langues étrangères, et vendre sans obstacle des livres français ou acheter eux-mêmes toutes sortes de livres chinois.

ARTICLE XXV.

Cour Mixte.

Lorsqu'un citoyen français aura quelque sujet de plainte ou quelque réclamation à formuler contre un Chinois, il devra d'abord exposer ses griefs au Consul qui, après avoir examiné l'affaire, s'efforcera de l'arranger amiablement. De même, quand un Chinois aura à se plaindre d'un Français, le Consul écoutera sa réclamation avec intérêt et cherchera à ménager un arrangement amiable. Mais si dans l'un ou l'autre cas la chose était impossible, le Consul requerra l'assistance du fonctionnaire chinois compétent et, tous deux, après avoir examiné conjointement l'affaire, statueront suivant l'équité.

ARTICLE XXVI.

Si dorénavant des citoyens français dans un des cinq ports éprouvaient quelque dommage, ou s'ils étaient l'objet de quelque insulte ou vexation de la part de sujets chinois, ceux-ci seront poursuivis par l'autorité locale, qui prendra les mesures nécessaires pour la défense et la protection des Français. A bien plus forte raison, si des malfaiteurs ou quelque partie égarée de la population tentaient de piller, de détruire ou d'incendier les maisons, les magasins des Français ou tout autre établissement formé par eux, la même autorité, soit à la réquisition du Consul soit de son propre mouvement, enverrait en toute hâte la force armée pour dissiper l'émeute, s'emparer des coupables et les livrer à toute la sévérité des lois; le tout sans préjudice des poursuites à exercer par qui de droit pour indemnisation des pertes éprouvées.

ARTICLE XXVII.

Matière criminelle.

ARTICLE XXVIII.

Les Français qui se trouveront dans l'un des cinq ports dépendront également, pour toutes les difficultés ou les contestations qui pourraient s'élever entre eux, de la juridiction française. En cas de différents survenus entre Français et étrangers, il est bien stipulé que l'Autorité chinoise n'aura à s'en mêler en aucune manière. Elle n'aura pareillement à exercer aucune action sur les navires marchands français : ceux-ci ne relèveront que de l'autorité française et du capitaine.

ARTICLE XXIX.

Pillage des navires.

ARTICLE XXX.

Navires de Guerre.

ARTICLE XXXI.

Déserteurs.

ARTICLE XXXII.

Cas de guerre.

ARTICLE XXXIII.

Rapports officiels entre Autorités.

ARTICLE XXXIV.

Rapports officiels entre Autorités.

ARTICLE XXXV.

Rapports officiels entre Autorités.

ARTICLE XXXVI et dernier.

Les ratifications du présent Traité d'amitié, de commerce et de navigation seront échangées dans l'intervalle d'un an, à partir du jour de la signature, ou plutôt si faire se peut, par Sa Majesté l'Empereur des Français et Sa Majesté l'Empereur de Chine.

En foi de quoi, les Plénipotentiaires respectifs ont signé le présent Traité, et y ont apposé leurs cachets.

Signé et scellé par les plénipotentiaires respectifs à Whampoa, à bord de la corvette française à vapeur l'« Archimède », le vingt-quatrième jour du mois d'octobre de l'an de grâce mil huit cent quarante-quatre correspondant au treizième jour de la neuvième lune de la vingt-quatrième année de Tao-Kouan.

(L.S.) Signé : T. DE LAGRENÉ.

Sceau chinois.

Signature chinoise.

Treaty of Tientsin, 1858.

ARTICLE PREMIER.

Paix.

ARTICLE II.

Rapports diplomatiques.

ARTICLE III.

Communications officielles.

ARTICLE IV.

Communications officielles.

ARTICLE V.

Voir article 6. (Traité de Whampoa.)

ARTICLE VI.

Ouverture au commerce de nouveaux ports.

ARTICLE VII.

Droits de résidence et commerce.

.

ARTICLE VIII.

Ainsi que cela était stipulé dans les anciens traités, les Français résidant ou de passage dans les ports ouverts au commerce étranger pourront circuler, sans passeports, dans leur voisinage immédiat, et y vaquer à leurs occupations aussi librement que les nationaux; mais ils ne pourront dépasser certaines limites qui seront fixées, de commun accord, *entre le Consul et l'autorité locale.*

.

ARTICLE IX.

Clause de la nation la plus favorisée.

ARTICLE X.

Voir article 22. (Traité de Whampoa.)

ARTICLE XI.

Voir article 24. (Traité de Whampoa.)

ARTICLE XII.

Voir article 3. (Traité de Whampoa.)

ARTICLE XIII.

La religion chrétienne ayant pour objet essentiel de porter les hommes à la vertu, les membres de toutes les communions chrétiennes jouiront d'une entière sécurité pour leurs personnes, leurs propriétés et le libre exercice de leurs pratiques religieuses, et une protection efficace sera donnée aux missionnaires qui se rendront pacifiquement dans l'intérieur du pays, munis des passeports réguliers dont il est parlé dans l'article 8. Aucune entrave ne sera apportée par les autorités de l'Empire chinois au droit qui est reconnu à tout individu en Chine d'embrasser, s'il le veut, le christianisme et d'en suivre les pratiques, sans être passible d'aucune peine infligée pour ce fait.

Tout ce qui a été précédemment écrit, proclamé ou publié en Chine par ordre du gouvernement contre le culte chrétien est complètement abrogé et reste sans valeur dans toutes les provinces de l'Empire.

ARTICLE XIV.

Société privilégiée.

ARTICLE XV.

Pilote.

ARTICLE XVI.

Pilote.

ARTICLE XVII.

Douanes.

ARTICLE XVIII.

Douanes.

ARTICLE XIX.

Douanes.

ARTICLE XX.

Douanes.

ARTICLE XXI.

Douanes.

ARTICLE XXII.

Douanes.

ARTICLE XXIII.

Douanes.

ARTICLE XXIV.

Douanes.

ARTICLE XXV.

Douanes.

ARTICLE XXVI.

Douanes.

ARTICLE XXVII.

Douanes.

ARTICLE XXVIII.

Douanes.

ARTICLE XXIX.

Navires de guerre.

ARTICLE XXX.

Navires de commerce.

ARTICLE XXXI.

Cas de guerre.

ARTICLE XXXII.

Déserteurs.

ARTICLE XXXIII.

Matelots.

ARTICLE XXXIV.

Pillage.

ARTICLE XXXV.

Voir article 25 (Traité de Whampoa).

ARTICLE XXXVI.

Voir article 26 (Traité de Whampoa).

ARTICLE XXXVII.

Solidarité.

ARTICLE XXXVIII.

Privilège de juridiction.

Si, malheureusement, il s'élevait quelque rixe ou quelque querelle entre Français et des Chinois, comme aussi dans le cas où, durant le cours d'une semblable querelle, un ou plusieurs individus seraient tués ou blessés, soit par des coups de feu soit autrement, les Chinois seront arrêtés par l'autorité chinoise, qui se chargera de les faire examiner et punir, s'il y a lieu, conformément aux lois du pays. Quant aux Français, ils seront arrêtés à la diligence du Consul, et celui-ci prendra toutes les mesures nécessaires pour que les prévenus soient livrés à l'action régulière des lois françaises dans la forme et suivant les dispositions qui seront ultérieurement déterminées par le Gouvernement français.

Il en sera de même en toute circonstance analogue et non prévue dans la présente Convention, le principe étant que, pour la répression des crimes et délits commis par eux en Chine, les Français seront constamment régis par les lois françaises,

ARTICLE XXXIX.

Les Français en Chine dépendront également pour toutes les difficultés ou les contestations qui pourraient s'élever entre eux de la juridiction française. En cas de différends survenus entre Français et étrangers, il est bien stipulé que l'autorité chinoise n'aura à s'en mêler en aucune manière. Elle n'aura pareillement à exercer aucune action sur les navires français. Ceux-ci ne relèveront que de l'autorité française et du capitaine.

Traité de Tientsin du 27 juin 1848.

ARTICLE 10.

Tout Français qui, conformément à l'article 2 (1), arrivera dans l'un *des cinq ports* (2), pourra, quelle que soit la durée de son séjour, y louer des maisons et des magasins pour déposer ses marchandises ou bien affermer des terrains et y bâtir lui-même des maisons et des magasins.

Les Français pourront, de la même manière, établir des églises, des hôpitaux, des hospices, des écoles et des cimetières. Dans ce but, l'autorité locale, après s'être concertée avec le consul, désignera les quartiers les plus convenables pour la résidence des Français, et les endroits dans lesquels pourront avoir lieu les constructions précitées. Le prix des loyers et des fermages sera librement débattu entre les parties intéressées et réglé, autant que faire se pourra, conformément à la moyenne des prix locaux. Les autorités chinoises empêcheront leurs nationaux de surfaire ou d'exiger des prix exorbitants et le consul, de son côté, veillera à ce que les Français n'usent pas de violence ou de contrainte, pour forcer le consentement des propriétaires. Il est bien entendu, d'ailleurs, que le nombre des maisons et l'étendue des terrains à affecter aux Français dans *les cinq ports* (3) ne seront point limités et qu'ils seront déterminés d'après les besoins et les convenances des ayants droit.

(1) Les mots en italique sont remplacés dans le Traité de Tientsin par ceux-ci : « six du présent traité ».

(2) Les mots en italique sont remplacés dans le Traité de Tientsin par ceux-ci : « des ports ouverts au commerce ».

(3) Les mots en italique sont remplacés dans le Traité de Tientsin par ceux-ci : « les ports ouverts au commerce ».

Proclamation du Taotai Lin du 6 avril 1849.

Lin, par autorité impériale, intendant, etc.;

Fait savoir à qui de droit, qu'à l'effet de rendre praticable le commerce à Changhaï aux négociants du Grand Empire de France, Minn (Montigny) le consul dit dans sa communication d'hier à mon adresse;

Le neuvième jour de la neuvième lune de la vingt-quatrième année de Tao-Kouang, il a été convenu un traité entre le Grand Empire de Chine et le Grand Empire de France, par les commissaires impériaux respectifs, notamment : Ki, grand ministre, vice-roi et gouverneur général des deux Kouangs et La (Lagrenée), etc., lequel ayant reçu la sanction par les décrets impériaux contient l'article suivant (suit le texte de l'article 22 du traité du 24 Octobre 1844).

Ayant pris en considération ce qui précède, dont une pareille application a été faite à l'égard d'autres empires, vu d'ailleurs que les Français n'ayant pas eu jusqu'ici de terrains désignés pour en affermer et pour y habiter, il doit être fait droit par les autorités respectives de concert.

Moi, surintendant, etc., avec Minn (Montigny), avons déterminé que les quartiers pour la résidence des Français seront en dehors de la porte du nord de la ville de Changhaï et auront au midi le canal qui suit les remparts de la ville; au nord la crique de Yang-king-pang; à l'ouest le ruisseau du temple de Kouang-ti jusqu'au pont de la famille Tchou; à l'est les bords de la rivière (Houang-pou) entre le temple des Cantonniens et le bout oriental de la crique de Yang-king-pang; en foi de quoi on posera des marques.

Si les terrains désignés ci-dessus ne suffisent pas, on en déterminera d'autres suivant les convenances et besoins.

Dans les quartiers désignés ci-dessus, le consul, en veillant à ce que ses nationaux n'usent point de violence pour forcer les loyers ou les prix, a le pouvoir de faire des affermage (à perpétuité) au fur et à mesure des besoins, conformément aux prix courants de la place. Dans le cas où les propriétaires se refuseraient à l'exécution du traité et exigeraient des prix qui ne seraient pas conformes aux prix courants chinois, le consul aura recours aux autorités locales pour faire que le peuple obéisse aux prescriptions de l'article du traité ci-dessus. Quant aux sujets des autres empires, lorsqu'ils voudront faire des affermage dans les quartiers dont il est question dans la présente, ils auront à s'entendre à cet effet avec le consul de la nation que cette proclamation concerne.

Obéissez à cette proclamation spéciale et n'y mettez pas de résistance.

*Première extension de la Concession française.**Proclamation officielle.*

Il est porté à la connaissance du public que M. Si, l'envoyé impérial, a reçu communication du Tsong-li Yamen par laquelle il lui dit qu'il a été informé par M. Pou (Bourboulon), ministre plénipotentiaire de France, que la France voudrait louer un lot de terrain à Changhaï pour y construire des maisons et que le ministre de France, lui a demandé de prescrire aux autorités de Changhaï de désigner un terrain d'une trentaine de meous au maximum, situé à Changhaï, en bordure d'un canal communiquant avec le Houang-pou.

Le prix de la location devra être fixé équitablement par le Tao-tai de Changhaï de concert avec le consul; les citoyens devront en être informés par une proclamation officielle.

Sous l'article 10 du traité, il est dit que, « lorsque les Français louent dans les ports ouverts des maisons ou des terrains pour y faire bâtir des maisons, les autorités chinoises devront empêcher les propriétaires de hausser le prix, et que le consul de France devra lui aussi empêcher des compatriotes de forcer les propriétaires d'accepter un prix de la location ».

Or, puisque la France demande la location d'un terrain d'une trentaine de meous à Changhaï en dehors de la Porte de l'Est, que la lettre du ministre de France nous a été communiquée par l'envoyé impérial M. Si, qui nous donne l'ordre de régler l'affaire si cette location n'apporte pas d'inconvénient, et que, d'autre part, nous avons reçu également une lettre du consul de France M. Yi (Edan) nous demandant de lui faire savoir le règlement de cette location et de publier une proclamation officielle à ce sujet afin que les propriétaires cèdent leurs terrains en question et que le Consul puisse y faire planter les bornes limites, après entente avec les propriétaires sur le prix de la location, nous devons régler cette affaire.

A cet effet, après avoir prescrit au sous-préfet de Changhaï de s'enquérir sur la situation du terrain en question, et de faire dire aux tipao et aux propriétaires de fixer équitablement et sans retard le prix de la location; il nous appartient d'informer le tipao et les propriétaires par cette proclamation que la location du terrain en question aux Français a été réglée suivant les instructions reçues de l'envoyé impérial. En conséquence, les propriétaires intéressés devront fixer sans exagération et dans le plus bref délai le prix de la location de concert avec les

tipao, et signer un bail. Les Français, de leur côté, dans un esprit d'équité, ne devront pas abaisser le prix par force.

Signé : Wou-Hiu,

*Surintendant de la douane de
Kiangnan; Taotai de Soochow
de Songkiang et de Taichang;
portant bouton du 2^e degré, avec
cumul des fonctions du trésorier
de la Province. 9^e mois de la
11^e année de Hien-Fong (29 oc-
tobre 1861).*

Proclamation du Taotai Yu du 27 janvier 1900.

Yu, officier du second rang, etc.;

Emet la proclamation suivante :

Le 14 de la troisième lune de la vingt-neuvième année de Taoukouang (6 avril 1849), furent déterminés, après une commune entente, par le taô-tai Lin, les règlements relatifs à la concession située au sud du Yang-king-pang.

Depuis lors cet emplacement, consacré au commerce des étrangers, devient de jour en jour plus florissant et plus peuplé.

Le 25 de la neuvième lune de la onzième année (29 octobre 1861), le taô-tai Wou, d'accord avec M. Edan, alors Consul général de France à Changhaï, étendit la Concession française jusqu'à l'arroyo de la petite porte de l'est.

Plus tard, le 12 de la deuxième lune de la vingt-quatrième année Kouang-sin (4 mars 1898), le taô-tai alors en charge reçut de M. de Bezaure, consul général de France à Changhaï, une demande officielle d'extension de la Concession française; les pourparlers engagés n'aboutirent pas.

Actuellement, j'ai moi-même, après mon entrée en fonction comme taô-tai, reçu avis de S. Ex. Lien, grand commissaire des Ports du Sud et vice-roi des deux Kiangs, qu'il avait délégué pour venir à Changhaï collaborer, sous ma direction, au règlement de l'extension de la Concession française, MM. Fergusson, assistant pour les affaires étrangères, et Yu, officier de sa suite.

Considérant que le développement continu du commerce à Changhaï avait rendu la Concession française, insuffisante j'invitai comme il convient les deux délégués à en discuter et examiner l'extension.

Assisté de MM. Fergusson et Yu, je me suis mis d'abord d'accord avec M. de Bezaure, consul général de France, et la délimitation des quatre limites de l'extension est chose accomplie

Les anciens règlements des Concessions et les nouvelles dispositions concernant l'extension du settlement de Hongkew stipulent qu'on devra protéger les droits des Chinois sur les bâtiments et terrains d'associations, cimetières et arroyos. Ces règlements ont été autrefois d'ailleurs imprimés, publiés et affichés en des lieux publics pour que tous en prennent connaissance et s'y conforment. Les mêmes règles sont applicables à la présente extension.

Conformément aux précédents j'ai prescrit au sous-préfet de Changhaï de faire, avec les délégués Fergusson et Yu et l'ingénieur de la Municipalité française, la carte et l'abornement de l'extension qui a été déterminée et j'en ai informé officiellement M. de Bezaure, consul général de France à Changhaï. Il convient, en outre, d'émettre sans retard une proclamation.

Par la présente proclamation, nous faisons savoir à tous que, dorénavant, exception faite pour les temples élevés par ordre impérial, les emplacements possédés par le Gouvernement chinois, le cimetière des étrangers restant internationaux comme aujourd'hui et la rue y donnant accès, qui ne seront pas sous la juridiction du Conseil municipal de la Concession française, tous les autres quartiers seront soumis aux règlements établis;

Qu'il ne soit pas contrevenu aux dispositions qui précèdent;

Limites de l'extension de la Concession française :

A l'est, le fossé de la cité;

A l'ouest, le lieu dit Kou-kia-tche et l'arroyo du Kouanti-miao;

Au sud, le pont de Ting-kang-kiou, l'arroyo de Yang-kang-miao et l'arroyo dit Ta-lié-pong;

Au nord, l'arroyo de Sei-tchiong ou la limite du settlement international.

18 novembre 1912.

TRADUCTION

Accord passé entre la Municipalité française et la Municipalité chinoise de Nantao, au sujet de la police du boulevard des Deux-Républiques.

Soucieuse de l'hygiène publique et en vue de faciliter les communications, la Municipalité chinoise de Nantao a fait combler le fossé des remparts et y a fait construire une route allant de la Petite Porte de l'Est jusqu'à la borne n° 1, plantée à l'extérieur de la Porte de l'Ouest. Cette route étant contiguë à une route appartenant à la Municipalité française, les mesures que les deux Municipalités doivent prendre en commun maintenant et plus tard et qu'elles ont fixées en commun sont indiquées ci-après:

ARTICLE PREMIER. — La route nouvellement construite par la

Municipalité chinoise de Nantao a environ une largeur de 40 pieds et renferme des drains en briques. La Municipalité chinoise de Nantao fait relier, à ses propres frais, les drains de différentes grandeurs déjà existants pour le compte de la Municipalité française sans pour cela lui demander aucune indemnité.

ART. 2. — En vue de faciliter les communications au profit des habitants de la Cité chinoise et de la Concession française, la route appartenant à la Municipalité française et la route nouvellement construite par la Municipalité chinoise de Nantao forment un boulevard uni et large.

ART. 3. — L'ancienne ligne frontière doit séparer la route nouvellement construite par la Municipalité chinoise de Nantao de la route appartenant à la Municipalité française. Une borne en pierre est ensevelie sous le sol et est couverte par une planche en fer pour permettre de faire, le cas échéant, les constatations nécessaires. De plus, un plan est annexé à l'Accord pour faire foi.

ART. 4. — Pour toutes sortes de travaux de constructions à exécuter sur ou sous ce boulevard commun, comme installation de lampes électriques et de robinets, etc., la Municipalité française et la Municipalité chinoise de Nantao les feront exécuter chacune dans la limite fixée sans pouvoir la dépasser.

ART. 5. — Sur ce boulevard commun, les agents de la Police chinoise et les agents de la Police française doivent exercer leurs fonctions dans la limite fixée. Toutefois, en cas d'urgence et quand il s'agit de l'arrestation des bandits qui courent, les agents appartenant aux deux polices peuvent coopérer à leur arrestation sans être pour cela accusés de dépasser la limite. Mais les bandits arrêtés doivent être envoyés au poste de police de l'endroit où ils sont arrêtés pour qu'ensuite les Autorités intéressées en demandent l'extradition.

ART. 6. — Sur ce boulevard commun, tout véhicule muni de la licence délivrée par la Municipalité française peut passer par le côté chinois, comme tout véhicule muni de la licence délivrée par la Municipalité chinoise de Nantao peut passer par le côté français.

ART. 7. — Pour les petites réparations annuelles à exécuter sur le boulevard commun, les deux Municipalités les feront exécuter chacune dans la partie qui lui appartient. Mais quand il s'agit de faire de grandes réparations sur tout le boulevard, en vue de faciliter les travaux, les deux Municipalités peuvent délibérer sur les mesures à prendre en commun.

*Détails sur l'article 5 du présent Accord, article proposé
par le Chef de la Police chinoise.*

Les agents de la Police française ne peuvent patrouiller sur le boulevard commun que du côté français, c'est-à-dire depuis la rue Millot jusqu'à la Porte de l'Est. Au cas où des bandits ayant commis des crimes sur la Concession française s'enfuiraient en territoire chinois, les agents de la Police française peuvent les poursuivre et les arrêter sur le territoire chinois, mais doivent les envoyer au poste de police chinois du voisinage. Si ces bandits n'ont pas commis d'autres crimes, le poste de police chinois doit les remettre immédiatement aux agents de la Police française; s'ils en ont commis d'autres, les chefs des deux polices régleront la chose en commun.

Au cas où, poursuivis par les agents de la Police chinoise, des bandits s'enfuiraient sur la Concession française, les agents de la Police française doivent coopérer avec les agents de la Police chinoise à leur arrestation et les envoyer au poste de police français du voisinage. Si ces bandits n'ont pas commis d'autres crimes, ledit poste de police doit les remettre aux agents de la Police chinoise; s'ils en ont commis d'autres, il doit en informer le chef de la Police française qui prendra une décision.

Au cas où, sur le côté chinois du boulevard commun les agents de la Police chinoise rencontreraient des difficultés et seraient dans l'impossibilité de maintenir l'ordre public, les agents de la Police française doivent leur venir en aide.

Au cas où un meurtre ou tout autre crime se commettrait du côté chinois pendant l'absence des agents de la Police chinoise, les agents de la Police française doivent intervenir.

Bref, les deux polices exercent leurs fonctions chacune de son côté et leurs agents ne peuvent dépasser la limite que dans l'un des trois cas spéciaux suivants :

- 1° Quand il s'agit de poursuivre les bandits;
- 2° Quand il s'agit de porter secours aux agents de police qui rencontrent des difficultés;
- 3° Quand un grave crime se commet pendant l'absence de l'agent de service.

(Pas de date.)

8 Avril 1914.

***Convention relative à la région des routes extérieures
de la Concession française de Changhaï.***

Conformément aux instructions du Waikiaopou et de S. E. le Ministre de France à Pékin, désireux, de part et d'autre, de res-

serrer les bonnes relations franco-chinoises par la régularisation de l'exercice de la police dans la région sise à l'ouest de la Concession française de Changhaï, entre la Great Western Road au nord; la route anglaise de Zikawei à l'ouest, la crique de Zikawei, depuis le pont de Zikawei jusqu'au pont Sainte-Catherine au sud; le centre de la rue Millot, le centre de la route de Tchaotchéou jusqu'au pont Sainte-Catherine à l'est, étant donné que, dans ladite région, où résident de nombreux étrangers de toute nationalité, les routes ont été achetées et construites en totalité par la Municipalité française qui en a la propriété privée, qui en assure l'entretien, l'éclairage et la police, qui y a fait établir des lignes de tramways, qui y a fait exécuter les travaux pour l'adduction d'eau, de gaz et d'électricité, il a été convenu ce qui suit entre M. Yang Tchong, envoyé spécial pour les Affaires étrangères, Kouan Tch'a She à Changhaï, et M. Gaston Kahn, consul général de France à Changhaï.

La zone ci-dessus désignée par ses limites sera désormais placée sous l'administration de la Municipalité française aux conditions ci-après :

I. — La police sera faite en commun dans la rue Millot et sur la route de Tchaotchéou, conformément à la procédure suivie sur l'avenue des Deux-Républiques, la route étant divisée par la ligne médiane, la Police chinoise opérant d'un côté et la Police française de l'autre.

II. — La Municipalité française remboursera aux autorités chinoises la moitié des sommes qui ont été dépensées pour l'établissement de la route dite Tchaotchéoulou entre le point où cette route s'amorce à la rue Millot et le pont Sainte-Catherine. La route de Zikawei, depuis la rue Millot jusqu'au pont Sainte-Catherine, sera rendue à l'administration chinoise qui l'entretiendra de façon à assurer normalement le passage des tramways.

III. — La route française de Zikawei et d'une manière générale les routes communes extérieures de la Concession française seront accessibles aux troupes chinoises, aux cortèges nuptiaux, aux enterrements, etc., sous réserve de notification préalable de leur passage donnée au chef de la Police municipale française chargé d'assurer la circulation.

IV. — Deux notables chinois seront désignés de commun accord par le commissaire des Affaires étrangères ou Kouantch'ashe et le consul général de France pour traiter avec le Conseil d'administration municipale française les questions intéressant les Chinois résidant sur la Concession française.

V. — La Municipalité française s'engage à percevoir pour le compte du Gouvernement chinois tant sur les étrangers que

sur les indigènes, dans le périmètre de la Concession, y compris la région dite des Routes-Extérieures, l'impôt foncier dû audit Gouvernement chinois et à en verser le montant audit gouvernement. Si, à l'avenir, et en dehors des Concessions, le taux de l'impôt foncier perçu sur les propriétaires indigènes était relevé, la même augmentation serait appliquée aux propriétés indigènes situées sur la Concession française, y compris la région dite des Routes-Extérieures.

VI. — Les terrains cultivés et les habitations appartenant aux Chinois cultivateurs ou de condition modeste seront exempts des impôts fonciers et locatifs perçus par la Municipalité française et de tout autre impôt de même nature, notamment de capitation.

VII. — Seront soumises aux taxes foncières et locatives municipales les propriétés chinoises dont les tenanciers recourront aux services des compagnies d'eau, de gaz et d'éclairage électrique. Ne sont pas considérées comme propriétés chinoises les propriétés possédées en vertu de titres étrangers (Tao ki).

VIII. — En aucun cas, les tombeaux chinois situés dans l'aire de la Concession française, y compris la région dite des Routes-Extérieures ne pourront être déplacés sans l'autorisation expresse des familles auxquelles ils appartiennent, et les familles conserveront le droit de visiter et d'entretenir lesdits tombeaux. Toutefois, pour des raisons d'hygiène, postérieurement à la signature de la présente Convention, aucun cercueil chinois ne pourra plus être déposé sur le sol, et il ne pourra être constitué de nouveaux dépôts funéraires, à moins d'une entente préalable avec la Municipalité française.

IX. — Les questions afférentes à la délimitation administrative des propriétés en bordure de la Concession française et du Foreign Settlement, le long des Routes-Internationales, dites Great Western Road et Zikawei Road, seront traitées directement entre le Conseil d'administration municipale de la Concession française et le Municipal Council du Foreign Settlement.

X. — Le juge chinois désigné par le Gouvernement chinois pour siéger à la Cour mixte de la Concession française de Changhaï sera compétent pour les affaires civiles et criminelles purement chinoises de la région des Routes-Extérieures. Il siègera à cet effet dans un local situé dans cette région.

XI. — La présente Convention entrera en vigueur trois mois après ratification par le Waikiaopou et S. E. le Ministre de France à Pékin.

Fait en quadruple expédition entre les Soussignés, à Changhaï. le huit avril mil neuf cent quatorze.

Signé : YANG TCHEN (le sceau);
GASTON KAHN (le sceau).

***Extrait des observations adressées par le Ministère des Affaires étrangères au Conseil d'Etat dans l'affaire Compagnie française de tramways contre Municipalité française* (4).**

(Arrêt du 22 janvier 1922.)

Le Tribunal consulaire de Changhaï, pour justifier sa déclaration d'incompétence, a déclaré que « l'organisation municipale instituée ainsi de par l'initiative du pouvoir exécutif sur le fondement des traités dont est issue la Concession impliquait pour celle-ci reconnaissance de sa personnalité comme entité administrative française ».

L'organisation des Concessions est une mesure d'exécution des traités conclus entre la France et la Chine. Mais le Gouvernement français, tout en surveillant et protégeant cette organisation, n'a jamais eu l'intention de créer des entités administratives françaises. Les Concessions n'ont pas été organisées par des actes ordinaires de la Législation française; loi, décret ou arrêté ministériel, le Gouvernement n'a jamais considéré que les consuls de France en promulguant les règlements agissaient en vertu d'une délégation du Gouvernement français. Dans la lettre du 18 juin 1866 transmettant au ministre de France à Pékin le règlement de Changhaï, le Ministre des Affaires étrangères écrivait : « Quoique revêtu par délégation du Gouvernement chinois de la plénitude des pouvoirs administratifs en matière municipale le Consul..., etc., etc. » Le Consul, en effet, est libre de déléguer à un corps électif les pouvoirs qu'il tient de la Cour de Pékin. (Documents diplomatiques 1867; Etablissements français en Chine.)

D'autre part, il y a lieu de remarquer que les consuls ne jouissent d'aucun pouvoir qui puisse autoriser la promulgation des règlements des concessions. Un seul texte de l'article 75 de la loi de 1836 relative à la poursuite et au jugement des contraventions, délits et crimes commis par des Français dans les Echelles du Levant et de Barbarie, étendue à la Chine par la loi du 8 juillet 1852, reconnaît aux consuls le droit de faire des règlements de police. Il est inapplicable en l'espèce, où il s'agit de l'organisation d'une municipalité avec budget de dépenses et de recettes pour des travaux d'utilité collective, etc. C'est des coutumes locales qui ont force de loi en Extrême-Orient que le consul tient ses pouvoirs. L'organisation des Concessions n'était pas prévue explicitement dans les traités avec la Chine. Elles se sont constituées par l'application de ces traités selon les coutumes locales.

Les concessions d'ailleurs n'ont pas été établies par des accords directs entre le Gouvernement français et le Gouverne-

(4) Archives du Consulat général de France à Changhaï.

ment chinois. Elles ont pour fondements des accords passés entre les consuls de France et les autorités locales chinoises, constatés soit par des contrats, soit comme à Changhaï par des proclamations des autorités chinoises, la première du 6 avril 1849, la seconde du 27 janvier 1900, où on lit : « Par la présente proclamation nous faisons savoir à tous que dorénavant, exception faite pour les temples..., etc., qui ne seront pas sous la juridiction du Conseil municipal de la Concession française, tous les autres quartiers seront soumis aux règlements établis. » (Pillaut, *Manuel de Droit consulaire*, t. II, pp. 341-342-343).

Le Gouvernement français ne pouvait créer une entité administrative française sur un sol resté étranger et peuplé en majorité de personnes soustraites à la juridiction française. (Sur la Concession française; il y a : 134.000 indigènes, 2.405 étrangers et 364 Français.) Le sol des Concessions est resté chinois; tous les contrats de cession n'emploient que les mots « affermés ou loués »; il est payé une redevance annuelle au Gouvernement chinois, les douanes chinoises perçoivent sur les marchandises qui entrent dans les Concessions les mêmes droits que sur les objets qui entrent dans toute autre partie de la Chine.

D'autre part, les étrangers même résidant sur le territoire de la Concession continuent à n'être justiciables que de leur juridiction consulaire nationale (art. 15 du Règlement de Changhaï) si l'un d'eux refuse de payer les taxes ou commet une contravention contre les prescriptions municipales, on doit s'adresser au consul de sa nation, lequel ne le condamne que s'il a approuvé les règlements municipaux et se les ait appropriés.

L'organisation municipale des Concessions est donc uniquement le résultat des coutumes locales qui se sont peu à peu établies soit de concert avec les autorités chinoises, soit avec les représentants des autres Etats étrangers et l'on ne saurait en aucune façon y voir l'application du droit administratif français.

Le Gouvernement français a fait étudier par une commission siégeant à Paris, au ministère des Affaires étrangères le premier règlement de Changhaï. Mais ce fait ne saurait donner une valeur spéciale au règlement qui, ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, n'a pas été promulgué dans les formes usuelles du droit français. Le Gouvernement ne pouvait se désintéresser de l'organisation des concessions comme haut protecteur des intérêts français en Chine.

Dans le règlement d'ailleurs, on s'est seulement préoccupé d'assurer aux habitants de la Concession le moyen de vivre en commun et l'on n'a nullement essayé de s'inspirer des règles du droit administratif français pour créer une commune française. Ainsi les concessions jouissent d'une autonomie financière absolue.

Le droit électoral pour nommer les membres du Conseil d'administration n'a aucune caractère politique; il n'est que la contrepartie du paiement des taxes. Aussi de tous temps, les étrangers et les femmes ont été admises sur le pied d'égalité avec les hommes comme électeurs.

Pour conserver le caractère français à l'institution on a cependant décidé que le conseil serait composé d'une majorité de Français. (Le consul de France et 4 Français contre 4 étrangers.)

Il a été nécessaire de conserver au Consul un droit de veto sur certaines matières de nature à provoquer en certains cas des conflits avec le Chinois. Il en est ainsi par exemple en matière d'expropriation. En 1877, à Changhaï, une tentative d'expropriation de la pagode de Ning Po amena une émeute chinoise.

Mais si l'on excepte ce droit de surveillance reconnu au représentant de la France justifié par la nécessité politique et l'état des mœurs du pays où sont situées les Concessions, les règlements de ces dernières leur donnent malgré les dénominations adoptées uniquement le caractère d'une association de propriétaires, locataires et résidants et non celui d'une entité administrative française.

En résumé les Concessions n'ont pas été créées par un acte de la législation française émanant du Gouvernement français. Leur création et leur organisation sont le résultat de coutumes locales. Elles forment des associations de particuliers « sui generis » sur un territoire qui n'est pas français mais non des entités administratives françaises.

Pour ces motifs, le Ministère des Affaires étrangères a l'honneur de prier le Conseil d'Etat de vouloir bien décider que la Concession française de Changhaï n'est pas une entité administrative française et qu'en conséquence les contrats passés entre le Conseil d'administration municipale et la Compagnie de tramways et d'éclairage électrique ne sont pas des marchés de travaux publics.

II. — REGLEMENTS MUNICIPAUX.

Procès-verbal des séances de la Haute-Commission des Affaires étrangères chargée de la rédaction d'un Règlement municipal pour la Concession française de Changhaï.

(Archives du Consulat général de France à Changhaï.)

Membres : M. le baron GROS, sénateur, président;

M. HERBET, ministre plénipotentiaire, directeur au Ministère des Affaires étrangères;

M. BERTHEMY, ministre de l'Empereur à Pékin;

Le vice-amiral JAURÈS;

Le Vicomte D'ARLOT, sous-directeur au Ministère des Affaires étrangères;

M. LAVOLLÉE, attaché au Ministère, secrétaire.

La Commission s'est réunie pour la première fois le vendredi 9 mars à l'hôtel du Ministère des Affaires étrangères, sous la présidence de M. le baron Gros, sénateur.

La séance est ouverte à midi.

M. le Président donne lecture de la lettre par laquelle Son Excellence M. le Ministre des Affaires étrangères, en l'appelant à présider la Commission, lui en a fait connaître la composition et le mandat.

Après avoir constaté la présence de tous les membres et déclaré la Commission constituée, M. le Président rappelle les circonstances qui ont motivé sa réunion.

La faculté accordée aux Européens d'acheter, de vendre ou de louer des terrains dans les ports chinois ouverts au commerce étranger date du Traité de Nankin entre l'Angleterre et la Chine. Pour faciliter l'exercice de ce droit dans le plus important des ports ouverts, c'est-à-dire à Changhaï, un quartier de cette ville fut, dès 1845, affecté par le Taotai, de concert avec le consul britannique à la résidence des sujets anglais. Dès que les limites du British Settlement furent fixées, le Consul d'Angleterre y mit en vigueur un ensemble de dispositions de police municipale et de règles de propriété que l'on désigna sous le nom collectif de Land Regulations : les propriétaires établis dans l'enceinte du Settlement étaient tenus de subvenir à l'entretien des rues au moyen de contributions municipales dont un comité spécial fixait le taux, et dont l'emploi était vérifié par le corps entier des contribuables. Les propriétaires chinois déjà fixés sur le Settlement restaient soumis à la juridiction des autorités indigènes; ils pou-

vaient conserver leurs immeubles, mais il leur était interdit de les vendre ou de les affermer à d'autres Chinois. Le même régime s'appliquait aux étrangers non Anglais admis à s'établir sur le Settlement.

En avril 1849, le Consul de France, M. de Montigny obtint du Taotai de Changhaï, l'abandon d'un terrain d'environ 57 hectares, qui dut être exclusivement réservé aux Français en résidence à Changhaï, et qui reçut dès cette époque le nom de la Concession française.

Les règles adoptées en 1845 furent appliquées dans le quartier anglais jusqu'en 1854 : à cette époque, le consul anglais, Sir Alcock, renonçant à conserver au Settlement son caractère exclusivement anglais, rédigea de concert avec ses collègues de France et des Etats-Unis un nouveau règlement d'après lequel la Concession française et les quartiers anglais et américains ne devaient plus former qu'une seule ville européenne ouverte à tout étranger et administrée par un conseil électif de sept membres.

Ce système, établi par les secondes Land Regulations de 1854 et accepté par le Consulat général de France, ne demeure pas longtemps en vigueur; dès 1856, à la suite du refus par les autorités militaires anglaises et américaines de comprendre le quartier français dans les lignes de défense lors de l'invasion de Changhaï par les rebelles, le gérant du Consulat général de France déclara nulles en ce qui concernait la France, les Land Regulations à l'établissement desquelles il avait pris part, et constitua sur la Concession française une administration distincte de celle du Settlement.

La séparation subsiste depuis cette époque, et la Concession est placée sous l'autorité du Consul général, qui, pour se débarrasser des détails d'une administration que rend de jour en jour plus laborieuse la présence de 50.000 Chinois dans l'enceinte du quartier français, a jugé indispensable, en 1852 et 1864, de déléguer pour deux ans ses pouvoirs municipaux à un Conseil de cinq membres nommés par lui et agréés par l'Assemblée des propriétaires fonciers. Les empiétements de ce Conseil qui, méconnaissant les origines de son mandat, prétendait tenir ses pouvoirs des seuls propriétaires fonciers, et donner directement en leur nom des ordres à la police française, ont obligé le Consul général à le dissoudre et à le remplacer par une Commission municipale élue; mais le Consul général, pas plus que le Chargé d'affaires de France à Pékin, ne se dissimule le caractère essentiellement transitoire de cette mesure et ils demandent des instructions détaillées et définitives qui les autorisent ou à revenir, par la fusion, à l'état de choses antérieur à 1856, ou à maintenir la Concession française séparée de la Concession

anglaise, soit en supprimant le Conseil municipal, soit en le réorganisant sur de nouvelles bases.

Dans l'opinion de M. Brenier de Montmorand, il conviendrait de rendre électif le Conseil municipal, mais à la condition de réduire à de simples attributions administratives ses pouvoirs aujourd'hui trop étendus. L'assemblée appelée à élire les conseillers municipaux, au nombre de 10 ou 15, devrait comprendre, outre les propriétaires fonciers seuls admis aujourd'hui à prendre part à l'élection, tous les Français payant plus de 800 francs de loyer, ou ayant au moins 4.000 francs de revenu, ainsi que les maîtres au cabotage français, présents à Changhaï au moment de l'élection. Le Taotai aurait en outre la faculté de déléguer trois ou quatre Chinois chargés de représenter au sein du Conseil les intérêts de ceux de leurs compatriotes qui habitent la Concession française.

La Commission décide ensuite de conserver à la Concession française son autonomie. Moins riches et moins nombreux que les Anglais et les Américains, nos nationaux ne peuvent acquérir et conserver d'influence qu'à la condition de rester groupés et fortement unis sous l'autorité consulaire.

La Commission décide de soumettre la Concession française à un régime particulier. Non seulement la mise en vigueur de Land Regulations sur la concession constituerait une fusion déguisée, mais encore elle aurait pour conséquence immédiate l'abandon des principes sur lesquels a reposé jusqu'à présent l'administration de notre Concession. Tandis en effet que le Gouvernement britannique s'est dessaisi, en 1854, entre les mains des résidents anglais des pouvoirs administratifs que lui avait délégués le gouvernement territorial, le Gouvernement français continue au contraire d'exercer ses pouvoirs par l'intermédiaire de son Consul général assisté d'une commission municipale. Or il importe de conserver intacte l'autorité que l'agent de la France est appelé à exercer sur ses nationaux, et dont l'affaiblissement serait préjudiciable aux intérêts de la communauté française.

La Commission décide que le Consulat général sera pour l'administration de la Concession, assisté d'un Conseil municipal, et que ce conseil sera élu, d'après les règles qui restent à établir.

L'amiral Jaurès estime que le Gouvernement français peut établir un règlement nouveau sur la Concession française de Changhaï conservée par ses armes et couverte de son drapeau, sans qu'aucune puissance étrangère ait à intervenir.

PREMIÈRE SÉANCE SUPPLÉMENTAIRE : SAMEDI 21 AVRIL 1866.

Le Président donne lecture de la lettre qu'il a reçue de M. le Ministre des Affaires étrangères et qui motive la réunion d'au-

jourd'hui. Dans cette lettre, Son Excellence, après avoir remercié la Commission de son utile concours, exprime le désir qu'elle soit convoquée de nouveau pour prendre connaissance d'un rapport récemment adressé au Gouvernement britannique par le Consul d'Angleterre à Changhaï sur les inconvénients que présenterait le système municipal appliqué dans la Concession française, notamment en ce qui concerne la situation des résidents vis-à-vis du Consul général de France.

M. le baron Gros prie, en conséquence, la Commission d'examiner, s'il y aurait lieu, en modifiant ses conclusions primitives, de tenir compte dans une certaine mesure, des objections présentées par M. Winchester, et communiquées par lord Cowley à M. Drouin de Lhuys...

Trois questions sont posées :

- 1° La dépêche de Winchester est-elle de nature à modifier les propositions de la Commission?
- 2° Quelle est la valeur du titre sur lequel se fonde notre droit à la Concession? A-t-il été contesté antérieurement par les Anglais, les Chinois et les Américains?
- 3° Les conflits que prévoit Winchester sont-ils probables? Les autres étrangers s'unissent-ils aux Anglais contre nous?

M. Herbet. — Les règles proposées par la Commission ont un caractère trop libéral et trop modéré pour que les résidents anglais aient intérêt à en empêcher l'application. Le Gouvernement français se borne à demander à celui de S. M. une entière réciprocité; il veut l'indépendance administrative de sa Concession, de même qu'il reconnaît celle de l'établissement anglais; il désire que ses agents demeurent investis par délégation de l'autorité territoriale, des attributions de police et d'administration que le Conseil municipal du settlement exerce, de son côté, sur tous les habitants de ce quartier, sans aucune réclamation de notre part. La solution que doit définitivement recevoir la question de la fusion des concessions, est du ressort exclusif de M. le Ministre des Affaires étrangères; mais la Commission que son Excellence a bien voulu consulter a un avis à émettre et elle doit désirer que son nom ne soit pas attaché à l'abandon de notre droit incontestable de rester séparés des autres Concessions.

M. d'Arlot. — M. Winchester prétend que la fusion est le seul système compatible avec l'intégrité du territoire chinois. Or nous sommes fondés à soutenir que le système municipal en vigueur sur notre Concession, système que la fusion ferait immédiatement disparaître, est plus conforme que celui qui existe sur la Concession voisine au principe de la souveraineté

territoriale. Chez nous c'est le Consul qui représente l'élément français vis-à-vis des autorités chinoises, et c'est exclusivement entre ses mains que le Gouvernement chinois s'est dessaisi du droit d'administrer le quartier affecté à la résidence des Français. De la part du représentant de la France, l'autorité locale n'a nul empiètement à craindre; car il est comme son gouvernement directement lié par les traités et tenu de les observer avec loyauté. Dans le système municipal anglo-américain, au contraire, le Consul reste à l'écart; les idées de self-government prévalent; la communauté libre d'engagement direct vis-à-vis du Gouvernement chinois s'abandonne à ses aspirations d'indépendance, et ses empiètements successifs sur les droits des autorités territoriales sont d'autant plus faciles à la faveur d'un tel régime, qu'émanant d'un être collectif, ils n'engagent aucune responsabilité individuelle.

DEUXIÈME SÉANCE :

VOIR IN FINE LE PROJET DE RÈGLEMENT PRÉSENTÉ
AU COURS DE LA DEUXIÈME SÉANCE.

TROISIÈME SÉANCE : 17 MARS 1866.

M. le Président rappelle à la Commission que la question du mode de recouvrement de l'impôt sur les étrangers ne comporte que l'une des trois solutions suivantes :

- 1° Abstention du Consulat général après épuisement des moyens de persuasion;
- 2° Application des voies de contrainte par le Consul général de France sur les Français comme sur les étrangers;
- 3° Enfin, recours au Consul de ces derniers pour les obliger au paiement des impôts.

M. Herbet estime que les deux premières solutions doivent être écartées, l'une comme pouvant compromettre la prospérité financière et l'avenir même de la Concession, l'autre comme contraire aux règles du droit international. La dernière solution n'est sans doute pas exempte d'inconvénients, mais du moins elle est conforme au droit des gens et au principe général d'après lequel tout membre d'une association doit en supporter les charges, du moment où il en partage les bénéfices; elle est enfin en harmonie avec la pratique constante des autorités britanniques et avec les habitudes des sujets anglais, qui ne refusent jamais de payer l'impôt voté par leurs délégués. La reconstitution du Conseil municipal sur des bases libérales,

et l'admission de l'élément étranger dans son sein permettent de compter sur le concours des Anglais et des Américains; mais, en cas de résistance, le Conseil municipal ne devrait pas hésiter à traduire les récalcitrants devant leurs juges naturels. Il est probable que ceux-ci auraient l'esprit assez conciliant et assez équitable pour ne pas nous opposer un refus de concours et qu'ils préféreraient s'assurer de notre part une assistance réciproque.

Cette proposition est adoptée à l'unanimité.

QUATRIÈME SÉANCE : 9 AVRIL 1866.

M. d'Arlot objecte que le jugement des simples contraventions n'est pas de la compétence du Tribunal consulaire. D'après les lois de 1836 et de 1852, c'est le Consul général qui est appelé à en connaître, et dans le système proposé il ne ferait que déléguer ses pouvoirs à un conseiller municipal;

« Les contraventions aux règlements de voirie sont jugées par un délégué du Conseil municipal, sauf recours au Consul général. »

« Les contraventions aux règlements de police sont jugées par le Consul général, qui pourra en déléguer le jugement à un officier du Consulat Général. »

La Commission accepte la rédaction suivante pour l'article 16.

ART. 16. — Aucun étranger ne peut être arrêté dans les limites de la Concession, en vertu d'un mandat émanant d'un juge étranger ou d'un tribunal étranger sans l'autorisation du Consul général ou sans le concours des agents placés sous ses ordres.

De même aucune enquête ordonnée par un juge ou un tribunal étranger ne peut être faite sur la concession sans l'autorisation du Consul général.

Projet de Règlement général pour les Concessions françaises en Chine, élaboré par la Commission spéciale siégeant aux Affaires étrangères à Paris.

DEUXIÈME SÉANCE : 14 MARS 1866.

Considérant les difficultés qui se sont élevées, à Changhaï, entre le Consul général de France et les membres du Conseil municipal de la Concession française, et qu'il est indispensable, pour le bien-être et la sécurité des habitants qui forment les

communautés connues sous le nom de Concessions françaises existantes aujourd'hui ou qui existeraient dans les localités chinoises où les traités autorisent les étrangers à faire le commerce, que des règles *municipales*, bien définies, y soient mises en vigueur, sous la direction et la surveillance de l'autorité consulaire française de chaque concession;

Considérant, en outre, que le Gouvernement de l'Empereur veut confirmer la création des Concessions étrangères et désire que celles qui sont ou qui seraient affectées au commerce français existent et prospèrent par leurs propres moyens;

La Commission chargée de proposer à M. le Ministre des Affaires étrangères les nouveaux règlements qui doivent les régir, propose à S. Exc. d'y rendre obligatoires les articles suivants qui seront communiqués aux Puissances ayant des traités avec la Chine, et aux autorités de cet Empire, dont l'intérêt, comme celui des étrangers qui s'y établissent, est de contribuer à maintenir l'ordre, la sécurité et l'entente la plus cordiale entre eux, dans leurs relations commerciales, comme dans leurs relations politiques.

Les règlements municipaux qui suivent seront observés scrupuleusement par tous les habitants des Concessions françaises, quelle que soit leur nationalité, et *tous* devront contribuer, proportionnellement, aux charges publiques, puisqu'ils profitent de la protection et la sécurité dont ils jouiront sous la direction de l'autorité.

ARTICLE PREMIER.

Les territoires concédés à la France, ou qui le seraient à l'avenir, seront exactement délimités au moyen de bornes ou de poteaux et un plan sera levé tous les ans pour constater les modifications qu'ils auraient pu subir, ils n'auront de commun avec les concessions étrangères voisines que des rapports de bon et de cordial voisinage, et seront administrés *municipalement* par un conseil que leurs notables habitants éliront et qui sera présidé, de droit, par le Consul français de la localité, ayant voix prépondérante en cas de partage des votes émis; votes dont l'exécution ne sera obligatoire que s'ils sont ratifiés par le ministre de l'Empereur en Chine.

ARTICLE 2.

Les territoires concédés à la France conserveront toujours leur nationalité, et, *bien qu'ils ne puissent être considérés comme territoire français*, les autorités chinoises ne pourront y faire arrêter aucun de leurs nationaux, y procéder à aucune enquête ou y imposer des taxes sans en avoir préalablement

obtenu l'autorisation du Consul, et les agents de ce dernier seront seuls chargés de mettre à exécution les mesures convenues.

Le séjour des Chinois sur la Concession française ne les déliera pas de leurs obligations envers leur souverain.

ARTICLE 3.

Seront électeurs et éligibles dans ces Concessions : tous les propriétaires français ou étrangers qui y possèderaient des immeubles; tous les locataires français ou étrangers qui paieraient 800 francs, au moins, de loyer annuel; tous les résidents pouvant justifier d'un revenu de 3.000 francs; tous les capitaines au long cours et les maîtres en cabotage présents sur la concession au moment de l'élection. L'élément chinois pourrait y être représenté par quelques notabilités désignées par l'autorité chinoise parmi les propriétaires chinois qui habitent la Concession; leur nombre devrait être fixé d'avance, si le Consul en reconnaît l'utilité et la convenance.

Le nombre des membres du Conseil municipal sera de neuf, dont cinq, au moins, devront être Français, et il sera renouvelé en entier dans trois ans par un tirage au sort d'un tiers sortant, opéré dans le Conseil pendant le premier mois de chaque année, et remplacé par de nouvelles élections.

La présidence du Conseil municipal appartiendra, de droit, au Consul français de la résidence.

Il pourra traduire devant lui tout habitant de la concession accusé de contravention aux règlements municipaux; et si sa culpabilité est reconnue, le punir par une amende, proportionnelle au délit, et perçue au profit de la caisse de la communauté.

Deux vice-présidents, choisis par les membres du Conseil et dans son sein, l'un Français, l'autre étranger, remplaceraient le Président, et à tour de rôle, en cas d'absence.

Le Consul convoquerait le Conseil municipal lorsqu'il le jugerait nécessaire; il le réunirait également dans le cas où cinq, sur neuf, des membres qui le composent lui en exprimeraient le désir, par écrit, et en motivant leur demande.

Les décisions du Conseil seraient prises à la majorité des voix; mais, pour qu'un vote fût valable, il faudrait qu'il fût émis par six conseillers au moins, sur neuf, et il ne deviendrait obligatoire que s'il était ratifié par l'agent diplomatique de l'Empereur à Pékin.

Le Conseil municipal choisirait dans son sein son secrétaire et son trésorier.

C'est le Conseil qui, après enquête et de concert avec le Consul, fixerait, répartirait et emploierait une partie des taxes municipales pour le bien-être de la Concession.

ARTICLE 4.

Tout individu voulant acquérir ou affermer des immeubles situés sur le territoire concédé à la France, et appartenant à des Chinois, en fera la demande, *par écrit*, au Consul, lui remettra un plan exact de l'immeuble qu'il veut acheter, et le Consul pourra accorder ou refuser la demande du requérant, après enquête faite auprès de l'autorité chinoise. Si l'acquisition est permise, et la vente consentie par le propriétaire chinois, les titres seront remis au Consul, et le prix convenu payé à qui de droit.

S'il se trouve des tombes chinoises sur le sol acheté, leur déplacement ne pourra se faire sans un accord préalable entre l'acquéreur et la famille intéressée, et l'acte constatant cet accord sera déposé au Consulat et remis entre les mains de l'intendant de circuit.

ARTICLE 5.

Les terrains dont le Conseil municipal demanderait la cession, pour cause *d'utilité publique*, seront toujours affectés à cet usage, et ne pourront redevenir propriété particulière que si le Conseil municipal y consent, dans l'intérêt général bien reconnu.

ARTICLE 6.

Toute construction en paille, en bois, bambou ou autre matière facilement inflammable ne pourra jamais être construite dans la concession.

Les objets de contrebande, la poudre, le salpêtre, les alcools, les acides, etc... ne pourront être emmagasinés que dans des lieux choisis par le Conseil, qui cherchera toujours à éloigner tout danger.

ARTICLE 7.

Dans le premier mois de chaque année, le Conseil convoquera les propriétaires de la Concession, pour qu'ils aient à déterminer, de concert avec lui, les mesures à prendre pour prélever les fonds nécessaires à ouvrir ou à réparer les routes et les rues, à entretenir ces dernières, à les éclairer, et à établir une force de police en état de maintenir l'ordre et la sécurité dans la Concession. L'assemblée nommera un conseil de cinq personnes chargé de prélever les fonds dont l'emploi aura été jugé nécessaire, et pourra, s'il le faut, déférer les récalcitrants à la Cour consulaire.

ARTICLE 8.

L'examen des comptes de l'année qui viendra de s'écouler

sera fait, au commencement de chaque année, par le Conseil municipal, qui en vérifiera l'exactitude et aura le droit de remontrance, s'il y a lieu.

ARTICLE 9.

Une partie du territoire de la Concession sera destinée à y servir de cimetière, dans lequel tout étranger décédé pourra être inhumé selon son culte; les tombes chinoises qui s'y trouveraient pourront y être visitées, entretenues, par les familles qu'elles intéressent, mais aucun nouveau tombeau chinois ne pourra y être construit.

ARTICLE 10.

Aucun habitant de la Concession ne pourra y vendre des spiritueux, ni y établir de maisons de divertissement public, sans y être autorisé par le Consul; et, s'il est Chinois, il devra, avant de demander l'autorisation, produire la permission que lui aura délivrée à cet effet l'autorité chinoise.

ARTICLE 11.

Si des modifications étaient reconnues devoir être apportées aux présentes dispositions, ou s'il y avait à résoudre quelques doutes élevés entre des intérêts contraires, le Consul aurait à prononcer, de concert avec ses collègues ou avec les autorités chinoises, en raison des nationalités qui seraient engagées dans la question.

ARTICLE 12.

Les consuls de France, jouissant en Chine des mêmes droits de juridiction que nos lois confèrent à nos consuls dans les Echelles du Levant, ont seuls les attributions de haute police dans nos concessions, et ce seront eux qui répartiront et feront emploi d'une partie des taxes municipales pour faire face aux dépenses de cette police entièrement placée sous leur haute direction.

Nos consuls auront *seuls* le pouvoir, dans nos concessions, de connaître des délits et des crimes commis par des Français, en se conformant, pour cela, aux dispositions de la loi du 28 mai 1836.

Leur juridiction, en matière criminelle, ne s'étendra ni sur les étrangers, ni sur les Chinois, habitants de la Concession, qui, le cas échéant, seront renvoyés à leurs autorités respectives, avec la plainte portée devant elles.

ARTICLE 13 et dernier.

Tous les règlements qui précèdent seront obligatoires dans les Concessions françaises en Chine; mais l'application en pourra différer suivant les circonstances locales et en tenant compte, notamment, de la proportion numérique existant dans chaque ville entre les Français, les étrangers et les Chinois. (Archives du Ministère des Affaires étrangères.)

Règlements d'organisation municipale de la Concession française de Changhaï et d'organisation des séances du Conseil municipal.

Nous, Paul-Emile NAGGIAR, Consul général de France, chevalier de la Légion d'Honneur,

Vu le Règlement d'Organisation municipale de la Concession française en date du 14 avril 1868,

Vu les Ordonnances consulaires en date des 28 décembre 1907, 24 décembre 1909, 1^{er} janvier 1915, 15 janvier 1919 et 12 novembre 1926 portant modifications dudit Règlement,

Vu les instructions de Son Excellence M. le Ministre des Affaires étrangères à nous transmises par Son Excellence M. le Ministre de France en Chine, portant modifications aux articles 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10., 12 et 13, du Règlement d'Organisation municipale de la Concession française, *et le complétant* par un Règlement d'organisation des séances du Conseil,

PUBLIONS les dispositions suivantes constituant le Règlement d'Organisation municipale de la Concession française, ainsi que le Règlement d'Organisation des séances du Conseil.

**Règlement d'Organisation municipale
de la Concession française de Changhaï**

ARTICLE PREMIER.

Le Corps municipal de la Concession française de Changhaï se compose du Consul général de France à Changhaï et de conseillers municipaux désignés dans les conditions suivantes :

4 conseillers français élus exclusivement par les électeurs français inscrits sur une liste électorale distincte;

4 conseillers étrangers répartis au moins entre trois nationalités différentes et élus exclusivement par les électeurs étrangers inscrits sur une liste électorale distincte;

3 conseillers chinois dont deux choisis parmi ceux prévus

à l'accord du 8 avril 1914, et 3 conseillers français, les uns et les autres nommés par le Consul général de France.

(Ordonnance Consulaire n° 25 du 1^{er} février 1929.)

Le Consul général peut en outre, sous réserve de l'approbation du représentant de la France à Pékin, nommer un ou plusieurs conseillers choisis parmi les Chinois ou parmi les étrangers en supplément de ceux prévus au paragraphe 4 de l'alinéa ci-dessus et, dans ce cas, il peut nommer un nombre égal de conseillers français supplémentaires.

Le Consul général peut en outre, sous réserve de l'approbation du représentant de la France à Pékin, nommer un ou plusieurs conseillers choisis parmi les Chinois ou parmi les étrangers en supplément de ceux prévus au paragraphe 4 de l'alinéa ci-dessus et, dans ce cas, il peut nommer un nombre égal de conseillers français supplémentaires.

Quel que soit le mode de leur désignation et quelle que soit leur nationalité, les conseillers ont des pouvoirs égaux et prennent tous part aux séances du Conseil avec voix délibérative.

Les conseillers élus sont nommés pour deux ans et renouvelés ensemble à l'expiration de leur mandat. Les conseillers élus décédés ou démissionnaires sont remplacés en même temps que les conseillers élus sortants, le Consul général pouvant néanmoins, s'il le juge nécessaire, procéder, par la voie de la nomination, au remplacement provisoire des conseillers élus décédés ou démissionnaires.

Toutefois, lorsque le nombre des conseillers élus se trouvera réduit de plus de moitié, il sera immédiatement procédé, par la voie de l'élection, au remplacement des conseillers élus décédés ou démissionnaires.

Pourront être considérés comme démissionnaires par le Consul général, les conseillers qui s'absenteront plus de 8 mois de suite de Changhaï et ceux qui, sans excuse valable, auront manqué à plus de la moitié des séances de la session ordinaire.

ARTICLE 2.

(Ordonnance consulaire n° 25 du 1^{er} février 1929.)

Sont électeurs :

Les Français et les étrangers ressortissant à des pays n'ayant pas renoncé au privilège de l'exterritorialité âgés les uns et les autres de 21 ans au moins, contribuant au budget municipal de la Concession et remplissant, sous réserve de l'application de l'alinéa 3 du présent article, l'une des trois conditions suivantes :

- 1° Possédant, en vertu d'un titre régulier, un terrain situé dans les limites de la Concession ou de ses annexes;

- 2° Occupant sur la Concession ou ses annexes tout ou partie d'un immeuble en qualité de locataire et payant un loyer mensuel de 50 taëls au moins, ou un logement garni, de 40 taëls au moins;
- 3° Demeurant dans la Concession ou ses annexes depuis plus de 3 mois et pouvant justifier d'un revenu mensuel de cent vingt-cinq taëls.

Sont également électeurs, sous réserve de l'application de l'alinéa 3, bien que ne résidant pas sur la Concession française et ne remplissant aucune des trois conditions de l'alinéa précédent, les Français immatriculés au Consulat général de France qui, au cours de l'année précédant les élections, auront fait partie du Corps des Volontaires de la Concession française.

Ne sont pas électeurs :

- 1° Le personnel du Consulat général de France, à l'exception du Consul général;
- 2° Les officiers de l'armée de terre et de mer en activité de service;
- 3° Les agents de la Garde municipale rémunérés par la Municipalité, à moins que ces agents ne soient propriétaires d'un terrain, dans les conditions prévues au début du présent article.

ARTICLE 3.

Le Consul général dresse les listes électorales prévues aux paragraphes 2 et 3 de l'alinéa 1 de l'art. 1, les revise tous les deux ans et convoque l'assemblée des électeurs au plus tard deux mois après la date d'expiration du mandat des conseillers sortants.

Les réclamations concernant les inscriptions ou radiations sur la liste électorale sont reçues jusqu'à midi la veille du jour fixé pour les élections par le Consul général et jugées sommairement par lui, sans recours, après audition des intéressés.

Les opérations électorales sont vérifiées par le Conseil municipal. Les questions concernant l'éligibilité sont jugées en séance spéciale par le Conseil municipal sous la présidence effective du Consul général. La décision prise pourra être déférée au Représentant de la France à Pékin statuant administrativement et en dernier ressort.

ARTICLE 4.

Les électeurs âgés de 25 ans au moins sont seuls éligibles. Toutefois ne sont pas éligibles :

- 1° Les fonctionnaires et agents employés dans un service de la Municipalité et rémunérés par un traitement, ainsi que les agents de la Garde municipale;
- 2° Les électeurs qui sont entrepreneurs de services municipaux, membres du Conseil d'administration, directeurs ou employés de toute société liée par contrat à la Municipalité pour l'exécution de travaux quelconques ou l'exploitation d'un service public.

Ceux des conseillers en exercice qui viendraient à se trouver au cours de leur mandat dans les conditions prévues ci-dessus seront considérés comme démissionnaires et remplacés.

En cas de doute, la question sera tranchée suivant les règles établies à l'art. 3, alinéa 3, en matière d'inéligibilité.

Les conseillers municipaux sortants peuvent être réélus.

Les règles en matière d'inéligibilité s'appliquent aux nominations de conseillers par le Consul général.

ARTICLE 5.

Le scrutin est secret.

Le vote a lieu par scrutin de liste, les conseillers français et les conseillers étrangers à élire faisant respectivement l'objet de listes distinctes et séparées.

Chaque liste de chacune des deux catégories de conseillers à élire doit comprendre autant de noms qu'il y a de vacances à pourvoir.

Les candidats français qui auront obtenu des électeurs français le plus grand nombre de voix feront partie du conseil, la priorité étant donnée au plus âgé en cas d'égalité des voix.

Les candidats étrangers, d'au moins trois nationalités différentes, qui auront obtenu des électeurs étrangers le plus grand nombre de voix feront partie du Conseil, la même priorité étant accordée au plus âgé en cas d'égalité des voix.

Le Consul général fixera par ordonnance la date et les modalités des élections.

(Ordonnance consulaire n° 25 du 1^{er} février 1929.)

Lorsque le nombre des candidatures ne dépasse pas celui des sièges à pourvoir, les candidats seront déclarés élus d'office sans qu'il y ait lieu de procéder au vote.

ARTICLE 6.

Le Conseil ne se réunit que lorsqu'il est convoqué par le Consul général.

Il doit l'être toutes les fois que la moitié de ses membres en fait la demande par écrit.

Le Consul général peut le convoquer aussi souvent qu'il le juge nécessaire.

Il fixe la durée de la session ordinaire réservée au vote du budget des recettes et des dépenses.

ARTICLE 7.

La présidence du Conseil appartient de droit au Consul général. Il ne peut la déléguer qu'à un de ses collaborateurs du Consulat général.

Le Conseil élit chaque année un vice-président choisi parmi ses membres.

Les délibérations sont prises à la majorité des voix. En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

ARTICLE 8.

Le Consul général a le droit de suspendre le Conseil municipal sauf à rendre immédiatement compte de sa décision à S. E. M. le Ministre des Affaires étrangères, ainsi qu'au représentant de la France à Pékin qui pourra, s'il le juge nécessaire, prononcer, sous la réserve de l'approbation du Gouvernement, la dissolution de cette assemblée.

La durée de la suspension ne peut excéder trois mois. En cas de dissolution, l'assemblée électorale doit être convoquée dans les six mois à partir du jour où le Conseil a cessé d'exercer ses fonctions. Le Conseil municipal est remplacé dans l'intervalle par une Commission provisoire que le Consul général nomme d'urgence.

En temps de guerre extérieure ou civile, ou d'événements affectant l'ordre et la sécurité de la Concession, les délais prévus en cas de suspension et de dissolution du Conseil d'administration municipale, pourront être prolongés pendant toute la durée de ces événements.

ARTICLE 9.

Le Conseil municipal délibère sur les objets suivants :

- 1° Le budget des recettes et des dépenses municipales;
- 2° Les tarifs de perception des revenus municipaux;
- 3° La répartition des taxes entre les contribuables;
- 4° Les demandes en décharge ou en réduction d'impôts;
- 5° Le mode de recouvrement de l'impôt;
- 6° Les acquisitions, aliénations, échanges et locations de propriétés municipales;
- 7° L'ouverture des rues et des places publiques, les projets de construction de quais, jetées, ponts, canaux, les projets

d'alignement, l'emplacement des halles, marchés, abattoirs, cimetières;

- 8° Les travaux d'assainissement et de viabilité;
- 9° Les expropriations pour cause d'utilité publique;
- 10° Les règlements de voirie et de salubrité;
- 11° Tous les autres objets sur lesquels le Consul général appelle le Conseil à délibérer.

Les délibérations du Conseil ont lieu conformément au règlement spécial ci-joint, qui fait partie intégrante du présent règlement général.

ARTICLE 10.

Les délibérations du Conseil municipal ne sont exécutoires qu'en vertu d'un arrêté du Consul général, rendu, au plus tard, huit jours après l'approbation par le Conseil du procès-verbal de la séance au cours de laquelle ces délibérations ont eu lieu.

Dans le cas où l'une de ces délibérations serait de nature à affecter l'ordre et l'administration publics de la Concession, le Consul général peut, par décision motivée, et sous réserve de l'approbation du représentant de la France à Pékin, refuser de la rendre exécutoire. L'exécution de la délibération demeure suspendue jusqu'à l'arrivée de la réponse de la Légation.

ARTICLE 11.

Les séances du Conseil municipal peuvent être publiques et les débats des séances non publiques peuvent être publiés en vertu des décisions spéciales du Conseil, approuvées par le Consul général.

Les séances dans lesquelles le Conseil arrête le budget annuel des recettes et dépenses sont toujours publiques à moins que la majorité du Conseil ne s'y oppose.

ARTICLE 12.

La Concession française de Changhaï est investie de la personnalité civile; elle jouit de ce fait par ses organes légaux, dans les conditions prévues par le présent règlement, des droits de posséder, d'acheter, de vendre, d'emprunter et d'ester en justice.

Le Conseil municipal est chargé des services administratifs concernant la voirie, l'écoulement et la distribution des eaux, l'éclairage des rues, la gestion et l'entretien des propriétés municipales, l'exécution des travaux d'utilité publique, la confection du plan cadastral, l'établissement et la révision des rôles des contributions et la perception des revenus municipaux. Il est également chargé d'exercer des poursuites contre les contribuables en retard.

Les employés municipaux sont nommés et révoqués par le président qui est investi à leur égard des pouvoirs disciplinaires.

Les nominations et révocations font l'objet d'un arrêté du Consul général.

Le personnel municipal doit être choisi parmi les citoyens français.

Le président a seul la signature municipale. Il peut toutefois la déléguer au secrétaire du Conseil.

ARTICLE 13.

Le Consul général est chargé de tout ce qui a pour objet le maintien de l'ordre et de la sécurité publiques de la Concession.

Le Corps de police, dont les dépenses sont à la charge du budget municipal, est exclusivement placé sous ses ordres. Il en nomme les agents, les suspend ou les révoque.

Dans le cas où le Conseil refuserait de voter les fonds nécessaires pour le service de la police, le Consul général pourra d'office, après en avoir référé au représentant de la France à Pékin, les faire inscrire au budget.

ARTICLE 14.

Les contraventions aux règlements de voirie sont jugées par un délégué du Conseil municipal, sauf recours au Consul général.

Les contraventions aux règlements de police sont jugées par le Consul général ou par un officier du Consulat général.

En cas de poursuites exercées pour retard du paiement de l'impôt, le receveur municipal doit citer le contribuable devant le tribunal consulaire.

ARTICLE 15.

Si l'individu poursuivi pour l'une des trois causes mentionnées à l'art. 14 n'est pas Français et qu'il réclame la compétence des juges désignés par ce même article, il doit être renvoyé immédiatement devant ses juges naturels.

ARTICLE 16.

Par suite d'un accord intervenu sur la base d'une exacte réciprocité entre le Consul général de France et les représentants des autres Puissances, les mandats d'arrêt, jugements, ordonnances de saisie, etc., émanant d'un juge ou d'un tribunal étranger et destinés à recevoir leur exécution dans les limites de la Concession française devront au préalable, sauf le cas d'extrême urgence, être présentés au Consul général de France ou tout au moins au chef de la Police municipale. Celui-ci pourra toujours

faire accompagner par un ou plusieurs des agents placés sous ses ordres le porteur du jugement ou du mandat, et il devra, s'il en est requis, lui prêter assistance.

ARTICLE 17.

Le Consul général pourra, lorsqu'il le jugera utile, et après avoir consulté le Conseil municipal, convoquer en assemblée extraordinaire tous les électeurs et même tous les Français et étrangers non électeurs demeurant sur la Concession, pour recueillir leur avis sur les questions d'intérêt général qu'il croira devoir leur soumettre à titre exceptionnel.

ARTICLE 18.

En cas de vacance du Consulat général ou d'absence du titulaire, toutes les attributions et prérogatives conférées au Consul général par le présent règlement appartiennent de droit au gérant du Consulat général.

Règlement d'organisation des séances du Conseil municipal.

Fixation de l'ordre du jour.

ARTICLE PREMIER.

L'ordre du jour des séances du Conseil est fixé par le président.

Il comprend :

- 1° Les affaires se rapportant aux objets énumérés dans les paragraphes 1 à 10 du 1^{er} alinéa de l'art. 9 du Règlement d'organisation municipale, dont l'inscription à l'ordre du jour est décidée par le président;
- 2° Les affaires se rapportant aux mêmes objets dont l'inscription à l'ordre du jour est demandée par écrit par l'un des conseillers, trois jours au moins avant celui de la séance;
- 3° Les affaires déferées au Conseil par le Consul général.

ARTICLE 2.

Les affaires non comprises dans l'énumération des paragraphes 1 à 10 du 1^{er} alinéa de l'art. 9 du Règlement d'organisation municipale ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour que si elles ont été expressément déferées au Conseil municipal par le Consul général.

ARTICLE 3.

Si une affaire entrant dans l'énumération des paragraphes 1 à 10 du 1^{er} alinéa de l'art. 9 du Règlement d'organisation municipale soulève une question d'ordre ou de sécurité publics, ladite affaire ne peut être inscrite à l'ordre du jour d'une séance du Conseil qu'après que la question d'ordre ou de sécurité publique aura préalablement été réglée par le Consul général, conformément à l'art. 13 du Règlement d'organisation municipale.

Notamment :

a) Il ne pourra être statué sur la taxation de certaines catégories d'établissements publics que lorsque le Consul général aura autorisé l'ouverture, sur la Concession française, de la catégorie d'établissements publics dont la taxation est envisagée, et réglementé leur fonctionnement-en tout ce qui concerne l'ordre et la sécurité publics.

b) Les demandes de licences municipales d'établissements publics ne pourront être examinées par le Conseil qu'après que le Consul général aura autorisé l'établissement demandeur à fonctionner sur la Concession française et réglé les conditions de son fonctionnement en tout ce qui concerne l'ordre et la sécurité publics.

c) Les projets dont l'adoption serait de nature à affecter la circulation sur les voies publiques ne peuvent être examinés par le Conseil qu'après que le Consul général aura autorisé, en ce qui concerne la circulation publique, les encombrements de la voie publique résultant desdits projets et, s'il y a lieu, réglementé à leur sujet.

ARTICLE 4.

Une affaire portant sur une des questions énumérées aux paragraphes 1 à 10 du 1^{er} alinéa de l'art. 9 du Règlement d'organisation municipale pourra être examinée par le Conseil, d'accord avec le président, même si elle n'a pas été inscrite à l'ordre du jour, à la condition qu'il y ait extrême urgence constatée par un vote du Conseil.

Délibérations.

ARTICLE 5.

Les affaires sont exposées au Conseil par le président.

Chacun des conseillers peut ensuite demander et avoir la parole.

ARTICLE 6.

Le vote a lieu par appel nominal et est consigné au procès-verbal avec indication des votants pour et contre.

Comités.

ARTICLE 7.

Le Conseil peut, soit au début, soit au cours de l'année, nommer dans son sein des comités chargés d'étudier, au point de vue technique, certaines affaires ou catégories d'affaires.

Il peut, pour l'étude d'une affaire déterminée, adjoindre à ces comités des personnes désignées par lui en dehors du Conseil.

ARTICLE 8.

Les comités ont pour attribution l'étude technique des affaires qui leur sont soumises par le Conseil.

Leur ordre du jour est fixé par le Conseil.

ARTICLE 9.

Les comités n'ont pas pouvoir de décision. Le résultat de leurs délibérations est soumis au Conseil pour lui servir d'avis technique.

Le président du Conseil peut, s'il le juge nécessaire, présider aux délibérations des comités.

Exécution des délibérations du Conseil.

ARTICLE 10.

Le procès-verbal constatant les délibérations du Conseil doit porter mention écrite de l'approbation ou de la désapprobation des conseillers présents.

ARTICLE 11.

Les services municipaux, sous l'autorité et le contrôle du président, assurent l'exécution des délibérations du Conseil, après qu'elles ont reçu force exécutoire conformément à l'article 10 du Règlement d'organisation municipale.

Fait à Changhaï, le 15 janvier 1927.

Le Consul général de France,

Signé : E. NAGGIAR. (L.S.)

**Règlement d'expropriation de l'Administration municipale
de la Concession française de Changhaï.**

(Ordonnances consulaires nos 19 du 16-12-19 et 40 du 15-3-30.)

I. — Les terrains tels que routes, bords de rivières ou criques sis dans les limites de la Concession française, y compris la région des routes extérieures, qui ont été cédés par les propriétaires de diverses nationalités dans un but d'utilité publique, sont et demeureront affectés à l'usage public, ainsi que les nouvelles acquisitions, à titre gracieux ou onéreux, faites par la Municipalité française pour l'extension et le développement du réseau des routes.

II. — Le Conseil établira, lors de la préparation du budget, l'état des routes dont l'ouverture sera jugée nécessaire. Dans toute transaction postérieure à la publication du plan des routes, les nouveaux acquéreurs seront tenus de réserver à l'acquisition, par la Municipalité, les terrains, bords de rivières ou criques, etc..., nécessaires à l'établissement des routes.

III. — Dans le délai de trois mois après la publication du plan de routes à ouvrir, les propriétaires pourront protester par écrit, en personne ou par mandataire, et faire valoir les raisons qui s'opposent à l'ouverture ou à l'élargissement des routes intéressant leurs propriétés. Le Conseil décidera de la suite à donner à la protestation.

IV. — Dans le cas où la protestation des propriétaires de lots traversés par lesdites routes n'aurait pas été accueillie par le Conseil, le Conseil pourra, après une nouvelle période de quatre mois, et dans le délai d'un an après la publication du plan visé plus haut, recourir à la Commission foncière qui sera nommée dans les conditions ci-après mentionnées pour solutionner les questions litigieuses.

V. — Les membres de cette Commission, après l'audition des parties, et après avoir pris connaissance des documents nécessaires, détermineront l'indemnité à payer aux propriétaires pour les terrains, constructions y situées s'il en est, et autres droits afférents à l'occupation desdits terrains et constructions, en tenant compte de la plus-value ou de la moins-value résultant, pour le reste de la propriété, de l'abandon des parcelles réclamées par la Municipalité.

La ou les Cours ayant juridiction sur les propriétaires devra ou devront assurer l'exécution de la décision de la Commission.

VI. — La Commission foncière est composée de trois membres. Les commissaires sont au nombre de six, trois titulaires et

trois suppléants. Un membre titulaire et un membre suppléant sont nommés par le Conseil avant le 15 janvier de chaque année.

Deux membres titulaires (un Français et un étranger) et deux membres suppléants (un Français et un étranger) sont élus par les contribuables ayant droit de vote dans la Concession française, en même temps que les membres du Conseil à élire chaque année. Ils sont élus par vote à part, et choisis parmi les candidats qui auront fait connaître leurs noms au Conseil, une semaine au plus tard avant les élections; ces noms sont publiés par les soins du Conseil, en même temps que ceux des candidats aux élections municipales proprement dites.

VII. — Le Consul général de France fixera par Ordonnance la date des élections.

VIII. — Les commissaires français et les commissaires étrangers à élire feront respectivement l'objet de listes distinctes et séparées. Chaque liste de chacune des deux catégories de commissaires devra comprendre au moins autant de noms qu'il y a de vacances à pourvoir.

Les candidats français qui auront obtenu des électeurs français le plus grand nombre de voix feront partie de la Commission, la priorité étant accordée au plus âgé en cas d'égalité des voix.

Les candidats étrangers qui auront obtenu des électeurs étrangers le plus grand nombre de voix feront partie de la Commission, la même priorité étant accordée au plus âgé en cas d'égalité des voix.

IX. — Lorsque le nombre des candidatures ne dépassera pas celui des sièges à pourvoir, les candidats seront déclarés élus d'office sans qu'il y ait lieu de procéder au vote.

X. — Les membres suppléants remplacent au sein de la Commission les membres titulaires absents ou empêchés.

XI. — Les trois commissaires entreront en fonctions le lendemain des élections municipales et demeureront en fonctions jusqu'au lendemain des élections suivantes; ils auront la faculté d'achever la solution des réclamations qui leur auront été soumises et qui seront en voie de règlement.

XII. — Nul employé salarié de la Municipalité ne peut être commissaire.

Les commissaires devront, autant que possible, rendre leur décision un mois après avoir été saisis. Les frais divers encourus par les commissaires seront payés sur le budget municipal. Les honoraires des commissaires seront fixés par le Conseil, soit suivant le temps donné à l'accomplissement de leurs fonctions, soit à forfait.

Règlement administratif du personnel européen.

TITRE I. — RECRUTEMENT.

ARTICLE PREMIER.

Nomination. — Les employés municipaux sont nommés par le président du Conseil d'administration municipale; leurs nominations font l'objet d'un arrêté du Consul général de France.

ARTICLE 2.

Recrutement. — Nul ne peut être admis dans les services de la Municipalité française s'il n'est Français. Les candidats hommes devront fournir la preuve qu'ils ont satisfait à la loi sur le recrutement de l'armée.

Toutefois, des exceptions à ces conditions pourront être consenties par le président du Conseil d'administration municipale :

- a) A défaut de candidats de nationalité française remplissant les conditions voulues;
- b) Ou dans les cas d'emplois temporaires.

ARTICLE 3.

Candidatures. Examen. — Tout candidat à un emploi municipal devra :

1° Rédiger une demande sur papier libre et produire à l'appui les pièces suivantes :

- a) L'extrait de son acte de naissance;
- b) Le livret militaire;
- c) Le livret de famille s'il est marié;
- d) Les diplômes universitaires le cas échéant;
- e) Si le candidat est étranger à Changhaï, un extrait de son casier judiciaire ou un certificat délivré par une autorité régulière, constatant qu'il est de bonnes vie et mœurs;
- f) Un certificat médical constatant qu'il est apte à remplir les fonctions qu'il sollicite.

2° Etre agréé par le président du Conseil.

3° Subir, en présence du président du Conseil et du chef de service intéressé, un examen spécial d'après la fonction à remplir.

ARTICLE 4.

Engagement. — Les candidats engagés ailleurs qu'à Changhaï voyagent, pour rejoindre leur poste, aux frais de la Municipalité et dans la classe afférente à leur emploi telle qu'elle est indiquée au tableau de l'échelle des soldes (colonne « Voyage »).

Une indemnité de mise en route de 1.000 francs est accordée à tout employé municipal engagé en France, en plus de ses frais de voyage de Marseille à Changhaï, et de la demi-solde pendant la durée du voyage calculée à compter du jour où il quitte sa résidence pour rejoindre son poste.

L'Administration municipale rembourse d'autre part le montant des frais de chemin de fer du lieu de départ jusqu'à Marseille pour l'employé et sa famille (bagages non compris) dans la classe afférente à l'emploi occupé.

Tout candidat remplissant les conditions stipulées par les articles précédents sera admis comme stagiaire dans l'emploi sollicité, pour une période d'essai de six mois; la durée de ce stage pourra être prolongée suivant les aptitudes du candidat.

Si, au cours du stage, les services du candidat ne sont pas jugés satisfaisants, le président du Conseil pourra le renvoyer purement et simplement sans préavis. (Dans ce cas, si le candidat a été engagé en Europe, le passage de retour lui sera payé à la condition toutefois qu'il quitte Changhaï pour l'Europe).

Mais si ses services ont été jugés satisfaisants, le stagiaire, à l'expiration de la période d'essai, sera titularisé.

Tout employé engagé dans les conditions prévues aux §§ 1, 2 et 3 du présent article et qui démissionnerait de son plein gré avant cinq ans de services révolus, devra rembourser à l'Administration municipale le montant des frais de voyage et l'indemnité de mise en route qui lui ont été versés lors de son engagement, dans les conditions suivantes :

Du premier jour jusqu'à l'expiration de la deuxième année, l'agent sera astreint au remboursement de ces frais;

De la fin de la deuxième année à l'expiration de la troisième, au remboursement des $\frac{3}{4}$;

De la fin de la troisième année à l'expiration de la quatrième, au remboursement de la $\frac{1}{2}$;

De la fin de la quatrième année à l'expiration de la cinquième, au remboursement du $\frac{1}{4}$.

TITRE II. — HIERARCHIE. DISCIPLINE.

ARTICLE 5.

Le secrétaire de la Municipalité est chargé, par délégation du président du Conseil, de la direction des services, du contrôle des dépenses engagées, et des fonctions de chef du personnel.

ARTICLE 6.

En qualité de chef du personnel, le secrétaire a sous ses ordres tout le personnel dirigeant et subalterne de la Municipalité fran-

gaise. Il reçoit et transmet au président du Conseil toutes les propositions des chefs de service ainsi que les demandes ou réclamations adressées à ceux-ci par leurs agents.

ARTICLE 7.

Il est expressément interdit aux employés ou agents municipaux d'entreprendre ou faire entreprendre des démarches auprès du président et des membres du Conseil.

Toute demande ou réclamation présentée par un employé ou agent des services municipaux doit être formulée par écrit et transmise au président du Conseil par la voie hiérarchique.

Le chef de service intéressé et le secrétaire sont tenus de faire cette transmission et d'y joindre leurs avis successifs.

ARTICLE 8.

Dans les différents services municipaux, le chef de service est investi, vis-à-vis du personnel placé sous ses ordres, de l'autorité indispensable à la bonne marche du service.

ARTICLE 9.

Le secrétaire et les chefs de service sont chargés, en conséquence, de veiller à la discipline du personnel municipal, à l'observation des règlements qui le concernent et à l'exécution des décisions émanant du Conseil ou de son président.

ARTICLE 10.

Les chefs de service rendent compte au secrétaire, qui en rend compte lui-même au président du Conseil, des infractions et manquements relevés à la charge des employés et agents des divers services.

ARTICLE 11.

Incompatibilités. — Il est formellement interdit à tous employés et agents municipaux de servir de prête-noms, de personnes interposées, de mandataires, tant pour des achats, ventes ou enregistrements de terrains, etc., que pour des entreprises de quelque nature que ce soit.

Il leur est formellement interdit de s'occuper, pendant les heures de bureau, d'affaires étrangères au service de la Municipalité, et, en dehors de ces heures, de solliciter ou d'accepter des fonctions quelconques sans avoir au préalable obtenu l'autorisation du président du Conseil. Cette autorisation sera toujours révocable par décision du président du Conseil, et le renouvellement devra en être demandé et obtenu chaque année,

faute de quoi le bénéficiaire d'une autorisation devenue caduque, *ipso facto*, sera passible des mesures disciplinaires prévues à l'article 29 ci-après.

ARTICLE 12.

Mariage. — Tout employé ou agent désirant se marier devra, au préalable, en obtenir l'autorisation du président du Conseil d'administration municipale.

ARTICLE 13.

Le secrétaire de la Municipalité tient le contrôle du personnel des services municipaux et a la garde des dossiers et carnets individuels de notes de tous les employés et agents.

ARTICLE 14.

En qualité de chef du service du Contrôle, le secrétaire de la Municipalité peut, à n'importe quel moment, procéder à tous contrôles et vérifications qu'il juge nécessaire d'exercer, et les chefs de service de la Municipalité française doivent lui fournir immédiatement, sur sa demande, tous renseignements, pièces comptables ou autres intéressant l'un quelconque de leurs services.

ARTICLE 15.

Le secrétaire de la Municipalité a seul, et en vertu de la délégation qui lui en est faite par le président du Conseil, la signature de la correspondance municipale, comportant une décision ou engageant la responsabilité de la Municipalité, préparée par les différents services, avec les personnes étrangères à la Municipalité.

TITRE III. — CONGES ET PERMISSIONS.

ARTICLE 16.

Congés. — Après cinq ans de service, les employés et agents des services municipaux ont droit, en principe, à un congé de neuf mois (voyage compris), pendant lequel l'intégralité de leur solde fixe leur est allouée, plus les indemnités de famille et de langues prévues aux articles 22 et 23.

Les employés qui n'auraient pas bénéficié après cinq ans de service du congé de neuf mois prévu au paragraphe ci-dessus, ne pourront, en aucun cas, invoquer leurs années de services supplémentaires pour obtenir une prolongation de congé : la durée de neuf mois étant un maximum qui ne pourra, en aucun

cas, être dépassée, sauf pour raisons de santé et sur présentation d'un certificat délivré par un médecin et dûment légalisé.

Les congés ne sont accordés qu'autant que le fonctionnement du service ne doit pas en souffrir : à cet effet chaque chef de service établira pour les employés sous ses ordres un roulement permettant leur envoi en congé sans qu'il y ait lieu d'engager des remplaçants.

Dans le cas d'employés municipaux mariés dont les années de service ne coïncident pas, le ménage devra attendre pour partir que le délai de cinq ans soit atteint par celui des époux qui est en retard, sauf avis contraire du médecin municipal.

Les agents rentrant en France en vertu d'un congé régulier voyagent aux frais de la Municipalité dans la classe afférente à leur emploi telle qu'elle est indiquée au tableau de l'échelle des soldes (colonne « Voyage »); leur femme, ainsi que leurs enfants jusqu'à l'âge de 18 ans révolus et à la condition qu'ils soient effectivement à la charge des parents, bénéficient des mêmes avantages.

Lorsque deux époux sont employés municipaux, le ménage voyagera dans la classe à laquelle pourrait prétendre celui des deux époux dont le grade est le plus élevé.

Les billets de voyage seront pris par les soins du Secrétariat de la Municipalité; en même temps que leurs billets, les agents recevront la totalité de leur solde de congé, soit neuf mois, y compris les indemnités de famille et langues prévues aux articles 22 et 23.

Dans le cas où un agent désirerait rentrer en congé par une autre voie que celle de Suez, il recevrait une allocation égale à la somme que la Municipalité aurait eu réellement à déboursier, pour cette dernière voie, en vertu de ses arrangements avec la compagnie de navigation.

Les employées (dames ou demoiselles) de l'Administration municipale voyageant seules, voyageront en 2^e classe.

ARTICLE 17.

Des permissions spéciales ne dépassant pas 15 jours par an pourront être accordées, en une ou plusieurs fois, au personnel des différents services municipaux, dans la mesure du possible et aux époques compatibles avec la bonne marche du service.

Ces permissions font l'objet d'une demande écrite transmise par le chef de service, avec son avis, au secrétaire de la Municipalité, qui la soumet au président du Conseil.

Les employés qui n'auraient pas bénéficié au cours d'une année des quinze jours de permission indiqués ci-dessus pourront en jouir l'année suivante jusqu'à concurrence de trente jours, sous réserve des nécessités du service.

Toutefois, cette mesure n'est applicable que pour deux années consécutives, la durée d'un mois étant un maximum qui ne pourra en aucun cas être dépassé.

ARTICLE 18.

Les employés et agents des services municipaux ne doivent pas s'absenter pendant les heures régulières de service, sans en avoir obtenu au préalable l'autorisation.

Il est donné suite directement, par le chef de service intéressé, à toute demande d'absence ne dépassant pas une journée.

Au-dessus de cette limite, l'autorisation doit être demandée, par la voie hiérarchique, au président du Conseil.

Les autorisations d'absence du secrétaire de la Municipalité et des chefs de service sont accordées par le président du Conseil.

ARTICLE 19.

En cas d'absence motivée par une raison de santé, l'employé ou agent doit en aviser immédiatement son chef de service et, si c'est un chef de service, le secrétaire de la Municipalité, et produire un certificat du médecin de la Municipalité, justifiant cette absence et, autant que possible, en fixant la durée nécessaire.

Dans tous les cas, le secrétaire de la Municipalité en est informé aussitôt.

TITRE IV. — SOLDE ET ACCESSOIRES. CONDITIONS D'AVANCEMENT.

ARTICLE 20.

Echelle des soldes. — Les traitements des agents des services municipaux sont ceux indiqués dans l'échelle des soldes annexée au présent règlement.

Le minimum d'ancienneté nécessaire pour être promu d'une classe à la classe supérieure est de trois ans.

Toutefois, l'avancement n'est pas un droit pour les employés municipaux.

Un agent municipal appelé à changer de service ou nommé à d'autres fonctions ne peut invoquer son ancienneté dans le poste qu'il occupait précédemment pour obtenir une promotion de classe dans son nouvel emploi.

ARTICLE 21.

Carnets individuels. — En vue de déterminer leurs titres à une promotion, les agents municipaux feront l'objet d'appréciations annuelles de la part des chefs de service.

Ces appréciations porteront tant sur la façon dont les agents s'acquittent des attributions qui leur sont confiées, que sur leur conduite générale.

A cet effet, avant le 1^{er} octobre de chaque année, les chefs de service recevront du Secrétariat les carnets individuels des agents placés sous leurs ordres. Ils consigneront, à la suite des notes données précédemment, leurs appréciations sur le service et la conduite de chaque agent au cours de l'année.

Tous les carnets individuels seront ensuite centralisés par le secrétaire de la Municipalité pour être soumis par lui au président du Conseil.

ARTICLE 22.

Indemnités. — 1° Pour chaque enfant légitime ou reconnu, jusqu'à l'âge de 18 ans révolus, il est alloué aux agents de tout grade une indemnité spéciale de Tls : 10 par mois.

2° Outre leur solde fixe, les employés, non logés dans un bâtiment municipal, reçoivent des indemnités mensuelles de logement comme indiqué au tableau de l'échelle des soldes.

Lorsque deux époux sont employés municipaux, le ménage recevra l'indemnité à laquelle pourrait prétendre celui des deux époux dont le grade est le plus élevé.

Les employés municipaux veufs chargés de famille reçoivent l'indemnité de logement attribuée aux agents mariés.

3° Toute employée femme, mariée, dont le mari n'est pas au service de l'Administration municipale, et ne pouvant être considérée comme chef de famille, recevra les mêmes indemnités qu'un agent célibataire.

En conséquence, l'indemnité de logement à laquelle elle aura droit sera celle allouée aux agents célibataires; les frais médicaux, d'hospitalisation, de voyage, pour elle seule, seront à la charge de l'Administration municipale.

En ce qui concerne l'indemnité spéciale d'enfants, le président du Conseil se réserve la faculté d'attribuer, en fin d'année, une gratification dont le montant ne pourra dépasser la totalité des indemnités mensuelles d'enfants que l'employée aurait perçues si son mari avait été lui-même employé municipal.

ARTICLE 23.

Primes pour la connaissance des langues. — Les examens pour l'obtention de la prime d'anglais ou de chinois ont lieu tous les ans.

Cette prime est fixée à Tls : 10 par mois pour chacune des deux langues.

En principe, le bénéfice de la prime n'est acquis qu'aux agents

qui subissent chaque année, avec succès, les épreuves de l'examen.

Toutefois, sur proposition des examinateurs, les candidats ayant obtenu une moyenne satisfaisante peuvent être dispensés pendant un certain nombre d'années de subir de nouveaux examens.

ARTICLE 24.

Caisse de Prévoyance. -- Il existe une Caisse de Prévoyance en faveur du personnel européen de l'Administration municipale.

Sont membres participants d'office tous les employés de l'Administration titularisés.

Toutes adhésions sont valablement admises et les comptes et livrets individuels commencent à fonctionner à partir du premier paiement mensuel qui suit l'acte d'adhésion.

Tout membre participant de la Caisse reste participant jusqu'à son départ de l'Administration.

Les membres participants de la Caisse versent à titre de cotisation :

1° Mensuellement, 5 % de leur traitement fixe (indemnités de toute nature non comprises);

2° 5 % de toute gratification qui peut leur être accordée au moment où cette attribution leur est faite;

3° Le premier douzième de toute augmentation de traitement.

Pendant les congés, les employés devront effectuer leurs versements mensuels comme pendant leur service. La retenue leur en sera faite, à l'avance, par les soins du secrétaire du Conseil.

A titre de membre honoraire de la Caisse de Prévoyance, le Conseil d'administration municipale verse de son côté à ladite Caisse :

1° 10 % du traitement fixe de chaque employé participant (indemnités de toute nature non comprises);

2° Sous le nom de l'employé chargé de famille, une indemnité de Tls. 10 par mois et par enfant jusqu'à l'âge de 18 ans révolus.

Tout agent quittant définitivement et volontairement l'Administration municipale avant d'avoir 3 ans consécutifs de participation à la Caisse, perd son droit aux avantages qui en résultent à son compte individuel des sommes provenant de la part contributive du Conseil et des intérêts accumulés de ces sommes.

Tout agent qui, ayant plus de 3 ans consécutifs de participation, serait révoqué, perd également son droit aux avantages précités, pour les 3 dernières années de participation seulement.

Il est fait un nouveau décompte audit agent de manière à lui attribuer seulement les sommes provenant des retenues subies par lui et de ses versements volontaires, s'il y a lieu, avec les intérêts accumulés de ces sommes.

La partie retranchée du compte individuel des employés révoqués ou démissionnaires, retourne à la Caisse et est répartie entre les membres participants par parties égales, au prorata du nombre de mois de présence à la Caisse pendant le semestre.

Tout employé oblige de quitter l'Administration par suppression d'emploi ou incapacité physique résultant des blessures ou de maladie, aura droit à la liquidation intégrale de son compte individuel quel que soit le temps de service de l'employé.

Le même avantage est acquis aux agents qu'une raison de force majeure met dans l'obligation de quitter l'Administration municipale.

Toutefois, dans ce dernier cas, la décision devra être sanctionnée par l'Assemblée générale et approuvée par le Conseil.

Le même avantage est également acquis aux militaires en activité de service et fonctionnaires civils détachés à l'Administration municipale et qui seraient rappelés par l'Autorité dont ils dépendent.

En cas de décès d'un membre, son compte individuel est arrêté intégralement au jour de son décès; le montant en appartient à ses héritiers ou ayants droit.

Un exemplaire des statuts de la Caisse de Prévoyance est remis à chaque employé au moment de son admission à ladite Caisse.

ARTICLE 25.

Tout employé désigné par le président du Conseil pour remplir un intérim recevra, à ce titre, une indemnité décomptée sur la base de la demi-différence entre la classe de l'échelle des soldes de l'employé intérimaire et la classe correspondante de l'échelle des soldes de l'emploi supérieur.

ARTICLE 26.

Tout employé ou agent licencié par suppression d'emploi ou incapacité physique aura droit à une indemnité de licenciement égale à un mois de solde, sans préjudice de ses droits à son compte à la Caisse de Prévoyance.

ARTICLE 27.

Démission. — Tout employé démissionnaire pour convenances personnelles reçoit simplement au moment de son départ le montant de son compte à la Caisse de Prévoyance conformément aux statuts de ladite Caisse.

Si l'employé en question se trouve dans les conditions prévues au § 1 de l'art. 16 du présent Règlement, le Conseil lui accordera neuf mois de salaire.

Au cas où l'employé rentrerait en Europe, ses frais de passage et ceux de sa famille seraient supportés par l'Administration municipale.

Un employé démissionnant en France durant son congé devra rembourser le montant de son passage de retour à l'Administration municipale.

La veuve et les enfants d'un agent municipal qui, au moment de son décès se trouvait dans les conditions prévues au § 1 de l'art. 16, auront droit au paiement de l'équivalent de 9 mois de solde et aux frais de rapatriement à la condition toutefois qu'ils quittent Changhaï pour l'Europe.

La Commission décide de fixer à 12 mois le temps pendant lequel la famille d'un agent décédé en service a droit à son rapatriement aux frais de l'Administration.

Passé ce délai, l'Administration ne prendra plus à sa charge les frais de rapatriement.

ARTICLE 28.

Limite d'âge. — A moins de décision spéciale, tout fonctionnaire municipal ayant atteint l'âge de 60 ans est rayé des cadres.

Il reçoit alors une allocation égale à 3 mois de solde, et s'il désire rentrer en France, les frais de son voyage et de celui de sa famille sont supportés par la Municipalité dans les conditions indiquées à l'art. 16.

TITRE V. — MESURES DISCIPLINAIRES.

ARTICLE 29.

Le président exerce le pouvoir disciplinaire à l'égard du personnel des divers services municipaux.

Les mesures disciplinaires applicables au personnel des divers Services municipaux sont les suivantes :

- 1° Réprimande;
- 2° Blâme avec inscription au dossier;
- 3° Retard dans l'avancement d'un an au plus;
- 4° Suspension de fonctions entraînant privation de solde de un à trois mois;
- 5° Rétrogradation;
- 6° Révocation.

La peine de la révocation entraîne la suspension de la solde à partir du jour où l'agent en cause est suspendu de ses fonctions; son compte à la Caisse de Prévoyance est liquidé dans les conditions indiquées à l'art. 12 des statuts de la Caisse. S'il a

été engagé en France, son voyage de retour et celui de sa famille sont à la charge de la Municipalité.

ARTICLE 30.

La réprimande est appliquée au personnel par le secrétaire de la Municipalité agissant par délégation du président.

Les autres peines disciplinaires sont prononcées par le président du Conseil municipal.

ARTICLE 31.

Les peines prévues aux §§ 3°, 4°, 5° et 6° de l'art. 29 ne sont prononcées qu'après avis d'un conseil d'enquête nommé par le président devant lequel l'employé ou agent sera toujours admis à présenter sa défense.

Dans le cas où le Conseil d'enquête comprendrait un employé ou agent de la Municipalité, celui-ci devra toujours être d'un grade supérieur ou au moins égal et, dans ce dernier cas, plus ancien, à celui de l'employé ou agent en cause.

ARTICLE 32.

Tout acte d'indélicatesse, de concussion, d'extorsion de fonds, toute acceptation ou attribution de commission dans l'exercice ou à l'occasion de fonctions municipales entraînent immédiatement la peine de la révocation, sans préjudice des poursuites judiciaires et des réparations de droit qui pourraient être la conséquence de l'acte commis.

ARTICLE 33.

Soins médicaux, Hospitalisation. — La gratuité des soins médicaux, des hospitalisations et opérations chirurgicales est accordée à tous les employés municipaux et à leurs familles.

Les médicaments leur seront délivrés par l'infirmerie municipale, sur ordonnances du médecin de la Municipalité.

Les frais d'accouchement des femmes d'employés municipaux seront supportés par la Municipalité.

Les frais de traitements dits « spéciaux » seront laissés à la charge des intéressés. Par « traitement spécial » il faut entendre ceux que le médecin de la Municipalité juge en dehors de son abonnement et pour lesquels il présente une note supplémentaire.

Les frais d'honoraires de médecins pour visites, consultations, etc., resteront à la charge de ceux des employés qui auront fait appel aux services d'autres docteurs que celui ou ceux de la Municipalité, de leur propre initiative et sans avis conforme de ces derniers.

En cas d'hospitalisation, tout employé aura droit, pour lui et sa famille, à la classe afférente à son emploi telle qu'elle est indiquée au tableau de l'échelle des soldes, sauf avis spécial du médecin de la Municipalité.

Tout employé désirant passer la visite médicale doit se munir préalablement auprès du chef de service dont il dépend d'un bulletin de visite sur lequel le docteur consigne ses observations.

Au cas où, par suite d'une indisposition subite, un employé aurait dû avoir recours aux services d'un docteur en dehors de la Municipalité, il doit en informer dès que possible son chef de service qui, lui-même, en informera le secrétaire.

Tout employé exempt de service ne peut sortir que sur autorisation expresse du docteur; à l'expiration de cette exemption, il doit, soit reprendre son service, soit solliciter un nouveau bulletin de visite.

Toute infraction à ces prescriptions pourra entraîner le retrait du salaire pendant l'absence non autorisée.

ARTICLE 34.

Un exemplaire du présent règlement sera délivré contre reçu aux employés municipaux par les soins des chefs de service.

Le Secrétaire en remettra également un exemplaire aux candidats aux fonctions municipales.

ARTICLE 35.

Toute modification apportée par décision du président du Conseil au présent règlement fait l'objet d'un arrêté du Consul général et sera notifiée au personnel de la Municipalité par circulaire par les soins du secrétaire.

ARTICLE 36.

Toutes dispositions antérieures contraires au présent règlement sont et demeurent abrogées.

DISPOSITIONS SPECIALES AU COLLEGE MUNICIPAL FRANÇAIS.

RECRUTEMENT.

A. *Conditions générales.* — a) Pour les hommes, avoir satisfait aux obligations militaires et n'avoir pas plus de 35 ans.

Pour les dames, être âgées de 22 à 30 ans.

b) Certificat d'aptitude physique à vivre sous les climats tropicaux.

c) Certificat de bonnes vie et mœurs.

B. *Garanties exigées des professeurs.* — a) *Titres universitaires.* — Au minimum, pour les professeurs français, Brevet supérieur ou Baccalauréat et pour les professeurs de langue anglaise, Cambridge ou Oxford senior certificate ou, d'une façon plus générale, tout diplôme qui permet l'immatriculation dans les Universités. Les titulaires de ces diplômes enseigneront à l'école dans les classes plus spécialement primaires.

Pour les professeurs adjoints ou répétiteurs, on pourra se contenter de diplômes inférieurs, *sous réserves* que le candidat présentera des références *professionnelles* sérieuses.

Pour la classe enfantine, on choisira de préférence les candidats possédant le Certificat d'aptitude pédagogique aux écoles maternelles ou le Frœbel certificate. Pourtant, un candidat ayant déjà fait ses preuves dans cet enseignement spécial et justifiant d'une expérience indiscutable, dûment constatée, pourra être agréé, à défaut d'autres.

b) *Expérience professionnelle.* — Tous les professeurs devront, soit être munis d'un certificat d'aptitude pédagogique (anglais ou français), soit avoir déjà enseigné pendant au moins un an dans une école officielle (par opposition avec les établissements d'enseignement privé).

CONGÉ DES PROFESSEURS.

Le départ en congé administratif des professeurs aura lieu au 1^{er} janvier de chaque année.

Toutefois, et sur demande motivée seulement, le départ en congé administratif pourra être reporté au 1^{er} octobre, date de la rentrée des classes, avec faculté de quitter Changhaï au 1^{er} juillet, date d'entrée en vacances, et de rentrer au 1^{er} octobre de l'année suivante, date d'expiration des vacances, sous la réserve expresse que la période de 6 mois afférente aux vacances, ainsi incorporée dans le congé administratif, sera sans solde.

NOTA. — *Les professeurs sont soumis à tous les autres articles du Règlement administratif.*

***Clauses et conditions générales imposées aux entrepreneurs
de travaux pour le compte de l'Administration municipale.***

1925

ARTICLE 1.

Dispositions générales. — Tous les marchés de fournitures dépendant de l'Administration municipale, qu'ils soient passés dans la forme d'adjudication ou de gré à gré, sont soumis aux dispositions suivantes.

ARTICLE 2.

Conditions d'admission aux adjudications. — Tout fournisseur français, étranger ou chinois est admis à soumissionner. Toutefois, l'Administration peut n'admettre à concourir que les personnes reconnues capables par elle, sans qu'elle soit jamais obligée de faire connaître les motifs de son refus d'admission à concourir.

ARTICLE 3.

Forme des soumissions. — Les soumissions doivent être datées et signées.

Elles doivent être accompagnées :

- 1° De références, quand elles sont exigées;
- 2° D'un récépissé de cautionnement provisoire quand le cahier des charges n'a pas stipulé de dispense à cet égard.

La soumission et les pièces jointes sont renfermées dans une enveloppe cachetée, qui porte l'indication de la fourniture à laquelle la soumission se rapporte.

Toute soumission, par le fait seul de sa présentation, est considérée comme portant reconnaissance des conditions générales et du cahier des charges de la fourniture, ainsi que des échantillons, modèles, dessins ou devis, si cette fourniture en comporte.

Les soumissions sont déposées sur le Bureau d'ouverture des soumissions au jour et à l'heure fixés par l'avis d'adjudication.

Lorsqu'un minimum ou un maximum de rabais à l'augmentation a été arrêté d'avance, un pli cacheté indiquant la limite fixée est déposé sur le Bureau en même temps que la soumission.

ARTICLE 4.

Avis d'adjudication. — L'avis d'adjudication est publié, sauf pour les cas d'urgence, au moins 20 jours à l'avance dans le *Bulletin municipal* et par tous les moyens ordinaires de publicité.

Cet avis fait connaître :

- 1° Le lieu où l'on peut prendre connaissance du cahier des charges et, s'il y a lieu, des échantillons, modèles, dessins ou devis destinés à servir de termes de comparaison ou de règle pour l'examen des livraisons;
- 2° Le lieu et le jour fixés pour la réception et l'ouverture des soumissions.

ARTICLE 5.

Opération du Bureau d'ouverture des soumissions. — Il est procédé à la réception et à l'ouverture des soumissions par un Bureau composé d'un conseiller municipal, du secrétaire de la Municipalité et du chef de service intéressé.

Après avoir déclaré closes les opérations de réception des soumissions, le Bureau procède à l'ouverture des enveloppes contenant les soumissions.

Il en est donné lecture à haute voix ainsi que des demandes de rabais ou d'augmentations s'il y a lieu.

ARTICLE 6.

Désignation de l'adjudicataire. — La Commission d'adjudication dresse procès-verbal de ses opérations et le transmet avec ses propositions au Conseil municipal, qui désigne l'adjudicataire dans sa plus prochaine séance.

L'Administration municipale se réserve le droit absolu de choisir parmi les concurrents celui à qui l'adjudication est donnée, sans être tenue par la soumission la plus basse. Elle se réserve également le droit de ne pas procéder à l'adjudication.

Dans le cas où plusieurs soumissionnaires font des prix égaux, il peut être procédé entre eux à une réadjudication dans la forme prescrite pour les adjudications. Ces soumissionnaires indiquent alors, sous pli cacheté, le maximum de rabais, exprimé en nombres entiers (1, 2, 3, 4, etc., p. 100) qu'ils proposent sur leurs prix primitifs.

L'approbation de l'adjudication est notifiée à l'adjudicataire dans le délai de 20 jours à compter de la date d'ouverture des soumissions, à moins qu'il n'ait été autrement stipulé au cahier des charges. Passé ce délai, l'adjudicataire est libre de renoncer à exécuter le marché et le cautionnement provisoire lui est restitué. Mais s'il n'a pas usé de cette faculté, avant d'avoir reçu la notification de l'approbation, il est engagé irrévocablement vis à vis de l'Administration par cette notification.

ARTICLE 7.

(Texte modifié par Ordonnance Consulaire N° 15
du 12 Février 1930.)

« *Cautionnements.* — Le cahier des charges spécial à chaque

« fourniture peut déterminer l'importance des garanties à produire;

« par chaque soumissionnaire, à titre de cautionnement provisoire;

« par l'adjudicataire, à titre de cautionnement définitif.

« Sauf stipulation particulière dans le cahier des charges, le montant en est fixé pour le cautionnement provisoire à 1/30 et pour le cautionnement définitif à 1/20 de l'estimation de la fourniture.

« Le cautionnement définitif doit être réalisé dans les 20 jours qui suivent la notification de l'approbation du marché.

« Il reste affecté à la garantie des engagements contractés par l'adjudicataire, jusqu'à l'exécution complète du marché.

« Le cautionnement provisoire est restitué aux soumissionnaires immédiatement après l'approbation du marché.

« Toutefois, l'Administration garde, jusqu'à la réalisation du cautionnement définitif, le cautionnement provisoire versé par le soumissionnaire déclaré adjudicataire.

« Après ouverture des soumissions, toute modification apportée par le soumissionnaire aux prix et aux spécifications indiquées, entraîneraient ipso facto l'annulation de la soumission déposée et la confiscation du cautionnement provisoire versé à titre de garantie, sans que l'Administration municipale soit engagée en aucune façon vis-à-vis de l'entrepreneur défaillant même si ce dernier demandait par la suite à remplir ses engagements primitifs.

ARTICLE 8.

(Texte modifié par Ordonnance Consulaire N° 15
du 12 Février 1930.)

« *Exécution des travaux.* — L'entrepreneur s'engage, par la signature du contrat, à ne pas céder à un sous-traitant la totalité de l'exécution des travaux. Un nombre limité de parties de l'entreprise pourront être confiées à des sous-traitants après avoir obtenu le consentement de l'Administration.

« Dans tous les cas, l'adjudicataire s'engage à diriger et faire surveiller les travaux par les cadres de son entreprise et il demeure personnellement responsable tant envers l'Administration qu'envers les ouvriers et les tiers. »

ARTICLE 9.

Ordres de service pour l'exécution des travaux. — L'entrepreneur doit commencer les travaux dans les 15 jours qui suivent la notification de l'ordre de service délivré par l'ingénieur municipal.

C'est de cette date que commencent les délais d'exécution fixés par le cahier des charges.

L'entrepreneur reçoit gratuitement de l'ingénieur municipal les dessins, plans, profils et autres documents nécessaires à l'exécution des travaux. L'Administration décline toute responsabilité en cas d'erreur dans l'expédition de ces divers documents, que l'entrepreneur est censé avoir vérifiés et acceptés.

Tous les plans et devis descriptifs sont la propriété de l'Administration et devront lui être retournés après achèvement des travaux.

L'entrepreneur se conforme strictement aux plans, dessins, profils, tracés, ordres de service et, s'il y a lieu, aux types et modèles qui lui sont donnés par l'ingénieur municipal ou par ses préposés, en exécution du cahier des charges.

Il se conforme également aux modifications qui lui sont prescrites avant ou pendant le cours du travail. Il ne lui est tenu compte de ces changements, qu'autant qu'il justifie de l'ordre écrit donné par l'ingénieur municipal, sous sa responsabilité.

Lorsque l'entrepreneur estime que les prescriptions d'un ordre de service dépassent les obligations de son marché, il doit, sous peine de forclusion, en présenter l'observation écrite et motivée dans un délai de six jours. La réclamation ne suspend pas l'exécution de l'ordre de service, à moins qu'il n'en soit autrement décidé par l'ingénieur municipal.

L'augmentation ou la diminution de prix résultant de ces changements doit être établie immédiatement.

En cas de travaux supplémentaires exécutés en régie, tous les attachements sont fournis à l'ingénieur municipal dans les huit jours qui suivent l'exécution, en vue de leur vérification.

ARTICLE 10.

Outils, fourniture et faux-frais de l'entreprise. — L'entrepreneur doit fournir à ses frais, outre la main-d'œuvre, les magasins et équipages, voitures, ustensiles et outils de toute espèce nécessaires à l'exécution convenable et parfaitement fixée des travaux, en s'en rapportant au sens propre et figuré des dessins et des spécifications réunies, que ces travaux soient ou non définis et détaillés aux spécifications ou indiqués dans les dessins, du moment qu'ils sont implicitement et raisonnablement compris pour le parachèvement de l'œuvre. En cas de désaccord entre les dessins et les spécifications, l'architecte seul, auteur du projet, décide, l'entrepreneur étant réputé avoir établi son prix après toute demande d'éclaircissement utile.

Sont également à sa charge l'établissement des chantiers et chemins de service et les indemnités y relatives, les frais de tracé et de métrage des ouvrages, les cordeaux, piquets et jalons,

les frais d'éclairage, de fourniture de l'eau, de jardinage et généralement toutes les menues dépenses et faux frais relatifs à l'entreprise.

Les échaffaudages seront installés avec soin et solidité. Ils seront en tout point accessibles, soit au moyen d'échelles, soit de plans inclinés pour faciliter la surveillance des travaux à tout moment.

Aucun boulin ne devra traverser un mur en construction; les boulins devront être installés dans les ouvertures des portes et fenêtres de façon à laisser l'échaffaudage complètement indépendant de l'ouvrage.

Essais du sol. — Au sujet de la résistance du sol de fondation, l'entrepreneur doit faire, à ses frais, tous les essais nécessaires, afin de permettre la détermination des travaux de consolidation.

Protection des plantations. — L'entrepreneur doit protéger et entourer d'une clôture convenable les plantations que l'Administration désirerait conserver.

Organisation des bureaux. — L'entrepreneur organisera sur le chantier un local destiné à l'examen des plans, la préparation des ordres de service, etc...

Suivant l'importance des travaux, un téléphone sera installé à la demande de l'ingénieur municipal.

Installations sanitaires, drainage et nettoyage du chantier. — Pendant la durée des travaux, l'entrepreneur devra installer des w.-c. provisoires, couverts, à l'usage des ouvriers. Il devra les entretenir en état constant de propreté. Ces w.-c. seront supprimés en fin de travaux.

Si, au cours des travaux, l'écoulement des eaux du chantier était interrompu pour une certaine durée, l'entrepreneur devrait y remédier au mieux des intérêts du public et du chantier.

L'entrepreneur doit se conformer aux ordres de l'architecte pour le nettoyage du chantier, même durant le cours des travaux.

En fin de travaux, l'entrepreneur devra enlever tous bois d'échaffaudage, rails et outils divers lui appartenant; la réception provisoire ne pourra avoir lieu qu'après nettoyage complet du chantier.

ARTICLE 11.

Dimensions et dispositions des ouvrages. — L'entrepreneur ne peut, de lui-même, apporter aucun changement au projet.

Même en cas d'erreur dans les dessins, il doit en référer à l'ingénieur municipal.

En cas d'erreurs de cotes ou de dimensions, faites par l'entreprise, l'Administration se réserve le droit d'accepter ou de refuser. L'entrepreneur est tenu de faire immédiatement, sur l'ordre écrit de l'ingénieur municipal ou de ses préposés, rem-

placer les matériaux ou reconstruire les ouvrages dont les dimensions ou les dispositions ne sont pas conformes au cahier des charges, aux dessins ou aux ordres de service.

Toutefois, si l'ingénieur municipal reconnaît que les changements faits par l'entrepreneur ne sont pas contraires aux règles de l'art, les nouvelles dispositions peuvent être maintenues, mais alors l'entrepreneur n'a droit à aucune augmentation de prix à raison des dimensions plus fortes ou de la valeur plus considérable des matériaux ou des ouvrages. Si, au contraire, les dimensions sont plus faibles ou la valeur moindre, les prix sont réduits en conséquence.

ARTICLE 12.

Vices de construction. — Lorsque l'ingénieur municipal présume qu'il existe dans les ouvrages des vices de construction, il ordonne, soit en cours d'exécution, soit avant la réception définitive, la démolition et la reconstruction des ouvrages vicieux, à moins qu'il ne juge possible de les corriger.

Les dépenses résultant de ces opérations sont à la charge de l'entrepreneur, lorsque les vices de construction sont constatés et reconnus.

ARTICLE 13.

Travaux et aménagements ne faisant pas partie du marché. — L'entrepreneur doit fournir toute facilité pour l'exécution des travaux et aménagements ne faisant pas partie du marché. Etant redevable de la remise en état des dégradations nécessitées par ces travaux et aménagements, il lui appartient de demander, en temps voulu, leur exécution.

Travaux de consolidation du sol. — Les travaux de consolidation du sol dont l'importance ne peut être connue dès l'adjudication, ne seront pas compris dans le prix forfaitaire. Ces travaux comprennent le battage des pieux, les fondations armées, radier, etc..., en ce qu'elles constituent un travail supplémentaire.

ARTICLE 14.

Emploi des matières neuves ou de démolition appartenant à l'Administration. — Lorsque l'exécution des travaux comporte la démolition d'anciens ouvrages, les matériaux doivent être démolis avec soin, pour qu'ils puissent être façonnés de nouveau et réemployés s'il y a lieu.

Lorsqu'en dehors des prévisions du marché, l'ingénieur municipal juge à propos d'employer des matières neuves ou de démolition appartenant à l'Administration, l'entrepreneur n'est payé que des frais de main-d'œuvre et d'emploi, réglés conformément aux dispositions de l'article 15 ci-après.

ARTICLE 15.

Ouvrages non prévus. — Lorsqu'il est jugé nécessaire d'exécuter des ouvrages non prévus ou de modifier la nature des matériaux indiqués par le cahier des charges, l'entrepreneur se conforme immédiatement aux ordres de service qu'il reçoit à ce sujet et il est établi sans retard par l'ingénieur municipal de nouveaux prix d'après ceux du marché ou par assimilation aux ouvrages analogues.

En cas de contestation, le différend est tranché à dire d'experts.

ARTICLE 16.

Qualité et emplois des matériaux. — Les matériaux doivent être de la meilleure qualité dans chaque espèce, conformes aux indications contenues à cet égard dans la nomenclature A ci-annexée, sauf stipulations spéciales du cahier des charges, être parfaitement travaillés et mis en œuvre conformément aux règles de l'art, ils ne peuvent être employés qu'après avoir été vérifiés et acceptés par l'ingénieur municipal ou ses préposés.

Nonobstant cette acceptation, et jusqu'à la réception définitive de l'ouvrage, ils peuvent, en cas de surprise, de mauvaise qualité ou de malfaçon, être rebutés par l'ingénieur municipal et ils sont alors remplacés par l'entrepreneur.

Les matériaux rebutés doivent être enlevés dans les 24 heures.

Tous les matériaux approvisionnés sont réputés appartenir à l'œuvre et les acomptes versés sont garantis aussi bien par le travail exécuté que par ces approvisionnements.

Substitution des matériaux. — Au cas où une partie des matériaux indiqués dans le devis descriptif ne pourrait pas se trouver sur place au moment de son utilisation, il ne sera tenu compte que de la qualité indiquée; des matériaux semblables en qualité et en valeur pourraient venir en substitution. Dans tous les cas, l'architecte serait consulté et l'approbation écrite de l'ingénieur municipal sera nécessaire avant que la substitution ne soit effectuée.

Protection des matériaux. — Tous les matériaux ou ouvrages exécutés seront protégés contre les intempéries, chocs ou autres. L'entrepreneur étant responsable des avaries provenant de sa négligence ou de l'insuffisance de mesures de protection.

ART. 17.

Police des chantiers. Responsabilité. — L'entrepreneur est tenu d'observer tous les règlements de police et de voirie et de se conformer aux injonctions de l'ingénieur municipal ou de ses préposés, quant à la police du chantier et aux mesures à prendre pour éviter les accidents.

L'entrepreneur demeure en tout état de causes responsable de

tous les accidents ou dommages causés par ses subordonnés ou entraînés par l'exécution des travaux.

ART. 18.

Choix des commis, chefs d'atelier et ouvriers. — L'entrepreneur ne peut employer comme commis et chefs d'atelier que des hommes de métier, parlant français ou anglais.

L'ingénieur municipal a le droit d'exiger le renvoi et le remplacement des agents et ouvriers de l'entrepreneur, pour incapacité, insubordination ou défaut de probité.

L'entrepreneur demeure d'ailleurs responsable des fraudes et malfaçons commises par ses agents et ouvriers dans la fourniture et dans l'emploi des matériaux.

Grèves. — Les grèves générales des corporations de chaque corps de métiers sont considérées comme cas de « force majeure ».

Les grèves particulières du chantier même seront imputées à l'entrepreneur et les retards qui en résulteront entraîneront les sanctions prévues à l'art. 21 ci-après.

ART. 19.

Assurance. — L'assurance des bâtiments est faite par ou au compte de l'entreprise, celle-ci étant redevable de la livraison de l'œuvre. Justification de cette assurance en rapport avec les acomptes reçus doit pouvoir être fournie à tout moment. La compagnie d'assurance devra être agréée par la Municipalité et la police établie au nom de celle-ci.

ART. 20.

Cessation ou ajournement des travaux. — L'Administration est libre d'arrêter momentanément ou définitivement les travaux.

Si l'ajournement est de plus de trois mois, l'entrepreneur a droit à la résiliation du marché.

Dans l'un et l'autre cas, l'entrepreneur est remboursé de la valeur des travaux exécutés plus un pourcentage à déterminer d'un commun accord ou, à défaut, par experts.

Les approvisionnements restent la propriété de l'Administration jusqu'à concurrence des sommes qui seraient dues à celle-ci par l'entrepreneur.

ART. 21.

Mesures coercitives. — Si l'entrepreneur ne se conforme pas soit aux dispositions du cahier des charges, soit aux ordres de service de l'ingénieur municipal, il est mis en demeure d'y satisfaire dans un délai déterminé. Passé ce délai, si l'entrepreneur n'a

pas exécuté les dispositions prescrites, il est exclu du chantier et le marché résilié de plein droit.

Dans ce cas, l'entrepreneur n'a droit qu'à la valeur des travaux exécutés. L'approvisionnement des matériaux reste à la disposition de l'Administration qui peut soit les restituer à l'entrepreneur, soit lui en payer la valeur au prix du marché, sauf le cas prévu, au dernier alinéa de l'article 19 ci-dessus.

En tout état de cause, le cautionnement reste acquis à l'Administration.

ART. 22.

Retards dans l'exécution des travaux. — Le cahier des charges fixe les pénalités applicables à l'entrepreneur en cas de retard dans l'exécution des travaux.

L'entrepreneur est constitué en demeure par la seule échéance du terme. Toutefois l'ingénieur municipal devra, dans tous les cas, notifier cette échéance à l'entrepreneur par un ordre de service écrit.

Les empêchements résultant de cas de force majeure régulièrement constatés et notifiés à l'ingénieur municipal au plus tard dans les 6 jours de l'événement, peuvent seuls être invoqués par le fournisseur à sa décharge. L'appréciation est faite souverainement par le Conseil.

ARTICLE 23.

Décès ou faillite de l'entrepreneur. — En cas de décès ou de faillite de l'entrepreneur, le marché est résilié de plein droit, sauf à l'Administration à accepter, si elle le juge à propos, les offres qui lui seraient faites par les héritiers ou ayants cause, pour la continuation des travaux.

Si les héritiers ou ayants cause n'étaient pas à même d'assurer la reprise des travaux, pour incompétence ou crise pécuniaire, l'Administration se réserve le droit d'annuler le contrat, et, après règlement des comptes, de confier les travaux à un tiers. Le cautionnement ne serait restitué qu'au moment déterminé par le marché.

ARTICLE 24.

Règlement des dépenses. — Le paiement des travaux ne se fait en principe qu'après leur réception définitive. Toutefois, l'entrepreneur peut recevoir des acomptes sur les travaux exécutés. Le nombre et l'importance de ces acomptes sont déterminés dans le cahier des charges. Mais ils ne peuvent dépasser, en aucun cas, les neuf dixièmes de la valeur des travaux exécutés, plus les quatre cinquièmes de la valeur des matériaux approvisionnés sur les chantiers, le dixième et le cinquième restants étant conservés à titre de garantie.

Les acomptes tels qu'ils sont arrêtés par l'Administration sont

payables, en principe, dans les dix jours de la remise par l'entrepreneur à l'ingénieur municipal de la situation qui en accompagne la demande.

Ni le paiement définitif ni tout autre règlement ne peuvent constituer la reconnaissance de la bonne exécution des travaux. Ils ne peuvent pas davantage être considérés comme acceptation de matériaux de mauvaise qualité qui auraient échappé à l'attention première.

ARTICLE 25.

Bases du règlement de comptes. Attachements. Décomptes. —

A défaut de stipulations spéciales dans le cahier des charges, les comptes sont établis d'après les quantités d'ouvrages réellement effectués, suivant les dimensions et les poids constatés, sauf le cas prévu par l'art. 10 ci-dessus, et les dépenses sont réglées d'après les prix du marché.

L'entrepreneur ne peut, sous aucun prétexte, revenir sur les prix du marché qu'il a consentis.

Aux époques fixées par le cahier des charges, l'entrepreneur doit remettre à l'Administration une situation des travaux exécutés et des matériaux approvisionnés. Cette situation est vérifiée par les soins de l'ingénieur municipal qui en arrête le montant et le soumet à l'acceptation de l'entrepreneur.

Si l'entrepreneur refuse d'accepter cette situation ainsi arrêtée ou ne la signe qu'avec réserves, il lui est accordé un délai de dix jours à dater de la présentation des pièces pour formuler par écrit ses observations. Passé ce délai, la situation est censée acceptée par lui comme si elle était signée sans réserve.

A la fin de l'entreprise il est dressé un décompte général et définitif de l'entreprise. L'entrepreneur est invité à en prendre connaissance dans les bureaux de l'ingénieur municipal et à l'accepter.

S'il refuse de l'accepter ou s'il ne signe qu'avec réserves, il lui est accordé un délai de trente jours pour formuler par écrit sa réclamation motivée. Passé ce délai le décompte est censé accepté par lui.

ARTICLE 26.

Réception provisoire. — Dans les 8 jours au plus tard de la notification par l'entrepreneur de l'achèvement des travaux, il est procédé à une réception provisoire par l'ingénieur municipal, en présence de l'entrepreneur dûment convoqué.

Après cette réception provisoire, l'entrepreneur est tenu de corriger les imperfections relevées par l'ingénieur municipal et de continuer à maintenir les ouvrages en bon état d'entretien jusqu'à la réception définitive.

ARTICLE 27.

Réception définitive. — Il est procédé de la même manière à la réception définitive, après l'expiration du délai de garantie. A défaut de stipulation expresse dans le cahier des charges, ce délai est de un an à dater de la réception provisoire.

Pendant la durée de ce délai, l'entrepreneur est responsable de ses ouvrages, sauf les cas de force majeure ou autres n'engageant pas sa responsabilité, et doit les entretenir en bon état, sans préjudice de l'action en garantie pouvant résulter du droit commun.

ARTICLE 28.

Paiement de la retenue de garantie. — La retenue de garantie n'est payée à l'entrepreneur qu'après la réception définitive. Elle ne porte pas intérêt.

ARTICLE 29.

Retard de paiement. — Les paiements ne pouvant être faits qu'au fur et à mesure des fonds disponibles, il ne sera jamais alloué d'intérêts ni d'indemnités pour retard de paiement.

ARTICLE 30.

Restitution du cautionnement. — Le cautionnement est restitué à l'entrepreneur après la réception définitive, déduction faite des amendes, retenues, etc., dont il peut être redevable.

ARTICLE 31.

Travaux en régie. — Marché de gré à gré. — Achats sur factures. — L'Administration municipale peut toujours, en cas d'urgence ou pour tout autre motif dont elle est seule juge, recourir au système de la régie ou procéder par marché de gré à gré sans appel à la concurrence, soit pour l'ensemble soit pour partie des travaux à exécuter.

Les marchés de gré à gré sont débattus entre l'ingénieur municipal et l'entrepreneur sous réserve de l'approbation du Conseil municipal.

Ces marchés restent soumis, sauf stipulations contraires du cahier des charges, à toutes les dispositions des présentes clauses et conditions générales.

Les achats, marchés ou transports dont la valeur n'excède pas 1.500 taëls pourront être effectués sur simple facture.

ARTICLE 32.

Contestations. — Si dans le cours de l'entreprise des difficultés s'élèvent entre l'entrepreneur et les agents du service municipal, il en est référé à l'ingénieur municipal qui juge en

dernier ressort pour toutes les questions techniques et aussi pour l'interprétation des termes du cahier des charges.

Si l'entrepreneur n'accepte pas la décision de l'ingénieur municipal, il doit, dans le délai d'un mois à dater de la notification de cette décision, adresser au Conseil municipal un mémoire où il indique les motifs et le montant de sa réclamation. Passé ce délai, il est considéré comme ayant adhéré à ladite décision et aucune réclamation n'est reçue. Si, dans un délai de trois mois à partir de la réception de ce mémoire, le Conseil n'a pas fait connaître sa réponse, l'entrepreneur peut, comme dans le cas où ses réclamations ne seraient pas admises, soit recourir à l'arbitrage, soit saisir *la juridiction compétente*. Il n'est admis à porter devant l'arbitre ou cette juridiction que les griefs énoncés dans le mémoire susvisé.

Si dans le délai de trois mois à compter de la notification de la décision intervenue sur les réclamations auxquelles a donné lieu le décompte général et définitif de l'entreprise, l'entrepreneur n'a pas saisi la juridiction compétente, il est considéré comme ayant adhéré à ladite décision et toute réclamation se trouve éteinte.

En tout état de cause, la réclamation du fournisseur ne donne à celui-ci le droit ni d'arrêter ni de suspendre l'exécution des travaux.

ARTICLE 33.

Tout titulaire d'un marché est tenu d'élire domicile à Changhaï. Cette élection de domicile est attributive de juridiction aux tribunaux compétents de cette ville.

Si le titulaire du marché ne réside pas à Changhaï, il est tenu de s'y faire représenter par un fondé de pouvoirs à qui toutes notifications seront valablement faites.

Le mandat peut être donné par acte public ou par acte sous seing privé. Cette pièce peut être exigée à l'appui de la soumission même, ou, au plus tard, au moment de l'approbation du marché.

Approuvé en Séance du Conseil du 22 juin 1925.

III. — DIVERS.

*Décret du 7 janvier 1927 sur les Sociétés françaises
immatriculées en Chine.*

Le Président de la République française,
Vu le Traité du 27 juin 1858 avec la Chine;
Vu le Décret du 19 février 1925;

Sur le rapport du ministre des Affaires étrangères,

Décète :

ARTICLE PREMIER. — Peuvent seules jouir des droits reconnus par les traités entre la France et la Chine :

1° Les sociétés civiles et commerciales constituées en Chine conformément aux lois françaises, remplissant les conditions fixées à l'article 2 et immatriculées sur un registre spécial tenu à cet effet dans les Consulats de France en Chine et par le chancelier de la Légation de France à Pékin;

2° Les filiales, succursales et agences en Chine des sociétés civiles et commerciales constituées et ayant leur siège en France ou dans les colonies, pays de protectorat et pays sous mandat de la France, si ces sociétés remplissent les conditions fixées à l'article 2 et si lesdites filiales, succursales et agences sont immatriculées comme il est prescrit ci-dessus.

ART. 2. — Les conditions exigées à l'article premier sont les suivantes :

1° Le président du Conseil d'administration, les administrateurs délégués, les commissaires aux comptes, les deux tiers au moins du personnel dont la signature engage la Société, la moitié au moins des associés en nom collectif, des administrateurs, des membres du Conseil de direction doivent être citoyens ou sujets français ou posséder la nationalité d'un pays placé sous le protectorat de la France ou sous mandat français. Doivent également satisfaire à la condition de nationalité ci-dessus les deux tiers au moins du personnel des filiales, succursales et agences en Chine dont la signature engage la société;

2° Le capital doit effectivement appartenir, jusqu'à concurrence de 35 p. 100 au moins, à des citoyens ou sujets français ou à des ressortissants de pays placés sous le protectorat de la France ou sous mandat français.

ART. 3. — Sont inscrits sur le registre d'immatriculation :

1° La date de l'acte constitutif de la société, dont copie doit être annexée au registre;

2° Les noms, prénoms, date et lieu de naissance, domicile, profession, nationalité d'origine et, en cas d'acquisition d'une autre nationalité, le mode d'acquisition de celle-ci des personnes énumérées au § 1^{er} de l'article 2;

3° La mention de la déclaration des personnes responsables de la direction de la société affirmant que les deux tiers au moins du personnel dirigeant ayant pouvoir pour engager la société satisfont aux conditions prescrites au 1° de l'article 2. Ladite déclaration doit être annexée au registre et contenir la liste nominative du personnel susvisé;

4° La mention de la déclaration des personnes responsables de la direction de la société affirmant que 35 p. 100 au moins du capital appartient à des personnes satisfaisant à la condition de nationalité prévue à l'article 2. Ladite déclaration doit être annexée au registre et doit contenir la liste nominative des propriétaires de cette portion du capital.

ART. 4. — Doivent être mentionnés sur le registre tous changements aux faits dont l'inscription est prescrite à l'article précédent.

ART. 5. — La demande d'immatriculation accompagnée des pièces qui doivent être annexées au registre et de tous documents utiles permettant de vérifier si les conditions énumérées à l'article 2 sont remplies, est adressée au chef ou gérant du poste consulaire dans la circonscription duquel la Société a son siège social, et à Pékin au chancelier de la Légation.

Les sociétés visées au 2° de l'article premier adresseront leur demande au chef ou gérant du poste dans la circonscription duquel leur filiale, succursale ou agence est installée en Chine; au cas où elles en auraient plusieurs, elles adresseront leur demande au consulat dans le ressort duquel elles ont leur principale filiale, succursale ou agence.

Après enquête et production de toutes preuves qui peuvent être exigées par le chef ou gérant du poste ou par le chancelier de la Légation à Pékin, ce dernier notifie, soit l'acceptation, soit le refus d'immatriculation dans un délai maximum de trente jours.

Dans le délai de huit jours après réception de la notification de refus, il peut être fait appel contre cette décision devant le ministre ou chargé d'affaires à Pékin qui, dans un délai de vingt et un jours, prend une décision ordonnant l'immatriculation ou la refusant.

ART. 6. — Le chef ou gérant d'un consulat et le chancelier de la Légation à Pékin peuvent, à tout moment, rayer une société du registre tenu dans le poste s'ils estiment que cette société ne remplit plus les conditions fixées à l'article 2. Notification

doit être faite à la société de cette radiation et les effets de l'immatriculation cessent huit jours après la réception de la notification.

Dans ce délai de huit jours, il peut être fait appel contre la décision de radiation devant le ministre ou le chargé d'affaires de France à Pékin, qui, dans un délai maximum de vingt et un jours, prendra une décision définitive confirmant la radiation ou amendant celle-ci. En cas d'appel, les effets de l'immatriculation ne cesseront que du jour de la réception de la notification à la société de la décision du ministre ou du chargé d'affaires de France à Pékin.

ART. 7. — Les notifications doivent être faites aux sociétés par lettre recommandée, par significations du chancelier faisant fonction d'huissier ou de toute autre manière permettant de porter les décisions d'une façon certaine à la connaissance des intéressés.

ART. 8. — Le décret du 19 février 1925 est abrogé.

ART. 9. — Le ministre des Affaires étrangères est chargé de l'exécution du présent décret.

Fait à Paris, le 7 janvier 1927.

Gaston DOUMERGUE.

*Par le Président de la République :
Le ministre des Affaires étrangères,
Aristide BRIAND.*

Le dernier arrêt de la Cour mixte française de Changhaï.

L'AFFAIRE DE LA LOCATION DU WHARF DES MISSIONS ÉTRANGÈRES
A LA « CHINA MERCHANTS »

Le dernier arrêt de la Cour mixte est un jugement en appel. Il concerne le litige survenu entre la Société des Missions étrangères et la Compagnie chinoise de navigation « China Merchants Steam Navigation C^o Limited », au sujet de la location du wharf que possèdent les Missions étrangères sur le quai du Houangpou dans la concession française.

Voici l'arrêt du tribunal :

JUGEMENT EN APPEL

Vu la requête de M^e du Pac de Marsoulies, représentant la China Merchants Steam Navigation C^o, en date du 29 avril 1931;

Vu l'arrêt d'appel de la Cour du 22 mai 1931;

Attendu que la China Merchants, représentée par M^e du Pac

de Marsoulies, a déposé à la Cour, en date du 29 avril 1931, une requête en révision, tendant à faire annuler deux jugements, l'un de première instance en date du 7 janvier 1930, l'autre d'appel, en date du 23 mai suivant, toutes deux décisions rendues à la demande de la Société des Missions étrangères, représentée par M^e Barraud, et homologuant la résiliation d'un bail consenti par ladite Société des Missions à la China Merchants pour un terrain en bordure du Wangpou, portant au plan cadastral de la Municipalité française le N^o 69A.

Attendu qu'aux termes de la susdite requête la China Merchants prétend avoir découvert dans le titre originaire couvrant le lot 69A un droit irrévocable de propriété, à tout le moins de location perpétuelle, et que les mentions établissant ce droit ont été révélées par la Société des Missions étrangères elle-même postérieurement aux décisions rendues par la Cour dans le litige d'entre parties;

Attendu que par acte en date du 2 juin 1862, enregistré sous le n^o 142 aux actes de Vente des Terrains, vol. I, p. 290, à la Chancellerie du Consulat général de France à Changhaï, les Messageries impériales acquirent un terrain compris entre les murs de la cité chinoise et la rivière Wangpou;

Attendu que ce contrat passé en vertu des traités existants stipule le prix payé par l'acquéreur à M. Cunningham et à trente-neuf propriétaires chinois qui en donnèrent décharge et qu'il confère sans restriction aux Messageries impériales la propriété entière et absolue avec « plein droit de jouir et de disposer... de transférer ou d'hypothéquer »;

Attendu que l'authenticité de cet acte n'est pas contestée;

Attendu qu'une parcelle de ce terrain, correspondant à une partie actuelle du lot n^o 69 a été louée peu de temps après par les Messageries Impériales aux Missions étrangères;

Attendu que décidées à se débarrasser de tout le terrain les Messageries le morcelèrent et qu'alors les Missions étrangères acquirent par acte en date du 3 mars 1873 enregistré sous le n^o 83 aux Actes de Vente des Terrains, vol. II, f^o 95, à la Chancellerie du Consulat général de France à Changhaï le lot qu'elles tenaient à bail, que ce contrat ne comporte aucune restriction si ce n'est celle relative au paiement du tribut et aux taxes que pourrait imposer, dans l'avenir, l'autorité consulaire, qu'il est expressément entendu, dans l'une des clauses du contrat, que toute la partie de la berge faisant le frontage du terrain vendu, comme aussi tout ce qui pourrait être ultérieurement gagné sur le fleuve serait la propriété des Missions, à charge par elles, simplement, de se conformer aux lois et règlements du pays en ce qui concerne la formation des quais;

Attendu que le 1^{er} juillet 1876, par acte n^o 169 enregistré aux

Actes de Vente des Terrains, vol. III, f° 47, de la Chancellerie du Consulat général de France à Changhaï, les Messageries vendirent aux Missions une nouvelle parcelle de terrain touchant par une partie de ses faces Sud et Est le lot aliéné en 1873 et comprenant tout le terrain appartenant aux Messageries sis entre les nouvelles rues ouvertes de Takou, du Foukien, du Wangpou et la rivière Wangpou;

Attendu que ces deux parcelles achetées par les Missions en 1873 et en 1876 forment le lot 69 actuel;

Attendu, outre les réserves d'usage relatives au tribut et aux taxes et qui sont d'ordre public, que l'acte de 1876 comporte deux clauses restrictives à l'égard des Missions que les Messageries se réservent en effet expressément le droit de frontage et récupèrent de plus le frontage des terrains vendus en 1873, en s'y interdisant le droit de construction;

Mais attendu qu'il est spécifié, plus loin, que la Compagnie des Messageries maritimes ne pourra transmettre à un tiers acquéreur les droits à l'usage du frontage de tout le terrain des Missions étrangères, et, que dans le cas où la Compagnie des Messageries viendrait à vendre ses propriétés attenantes situées sur la Rivière, le libre usage du frontage reviendrait de droit au propriétaire riverain, c'est-à-dire à la Société des Missions étrangères;

Attendu que les Messageries louèrent à la China Merchants leur frontage et le frontage retenu et récupéré sur les Missions étrangères;

Que la clause de retour prévue dans le contrat de vente de 1876 joua donc au profit des Missions étrangères qui rentrèrent alors en possession du frontage de leurs terrains qu'à leur tour, elles louèrent ce frontage à la China Merchants aux clauses et conditions du précédent contrat de bail entre les Messageries et la Compagnie de Navigation Chinoise;

Attendu que le lot 69 *bis* est un terrain d'alluvion gagné sur la rivière, en face du lot 69 que la propriété éventuelle de ce terrain avait été réservée aux riverains dans l'acte de 1873, que le Consul général de France confirma les Missions dans leurs droits le 31 janvier 1890 pour acte n° 44 enregistré aux Actes de Vente des Terrains, vol. II, f° 116, à la Chancellerie du Consulat général de France à Changhaï en vertu d'un acte d'affermage délivré par le Taotai de Changhaï;

Attendu que l'acte d'affermage, délivré le 10 janvier 1890 par Kong, superintendant des Douanes impériales chinoises pour la province du Kiang-nan, intendant pour les Districts de Sou, Song-Tai, etc., comporte, en effet, de la façon la plus formelle l'attribution de la propriété aux Missions étrangères et dit : « J'ai reçu de M. le Consul de France une communication par laquelle il

m'informe que la Société des Missions étrangères a résolu d'acquérir à perpétuité du Gouvernement chinois un lot de terrain situé sur le quai de France, en conformité avec les traités, pour en commercer avec les étrangers résidant à Changhaï, mesurant deux maos, deux li, un hao, sept hou 4,4 borné au Nord par les Messageries maritimes, au Sud par la Société immobilière, à l'Est par le Houangpou, à l'Ouest par le quai de France;

Ladite Société s'engage à verser annuellement et d'avance au Trésor impérial chinois, l'impôt de 1.500 sapèques par mao;

« En conséquence, Moi, Taotai de Changhaï, j'approuve et j'autorise ladite Société à entrer en pleine possession du lot de terrain susmentionné... »

Attendu qu'en vertu des accords entre la France et la Chine les Chinois ne sont pas autorisés à acquérir les propriétés ainsi affermées, sauf autorisation spéciale délivrée par les autorités consulaires et chinoises;

Attendu que réglementant pour l'avenir, ce même titre « Kong » autorisait les Missions étrangères, si elles voulaient aliéner ce terrain, à le vendre, le cas échéant, à la « Compagnie des Marchands chinois »;

Attendu que le titre dit : « La Compagnie des Marchands chinois est « exceptionnellement » autorisée à acquérir des propriétés foncières sur le quai de France, à la condition toutefois de ne pouvoir les aliéner en faveur d'autres que les étrangers. »

Attendu que c'est probablement ce paragraphe, pourtant clair, qui a fait croire aujourd'hui à la China Merchants qu'elle était habile à revendiquer la propriété de ce terrain;

Que la teneur de cette clause indique seulement que le cas échéant, la China Merchants pourrait se porter enchérisseur en son nom propre, par exception à la règle générale qui interdit aux Chinois de posséder des terrains affermés;

Attendu, au surplus, que pour l'un des terrains de la berge du Wang-Pou, le lot actuel n° 51 *bis*, la China Merchants a obtenu des titres de propriété :

1. du Consul (acte n° 37);
2. du Taotai;

exactement comme les Missions en avaient obtenu pour le lot 69 *bis*, que l'on ne peut donc raisonnablement admettre que l'intention du Consul de France et du Taotai ait été de conférer la propriété de tout le frontage du Whanpou de la Concession française à la China Merchants, puisque pour une parcelle de celui-ci la China possède des titres réguliers;

Attendu donc, que le titre Kong ne comporte aucune ambiguïté;

Attendu que faire droit à la requête de la China Merchants serait ébranler d'une façon fatale l'autorité des titres de pro-

priété délivrés par le Consul de France, en vertu des actes d'affermage du Taotai; placer la Concession française sous la perpétuelle menace de voir surgir à chaque instant, de nouvelles revendications, émanant de Chinois, basant leurs requêtes sur une décision de la Cour mixte française, contrevenir à l'art. 10 du Traité de Tientsin;

Par ces motifs,
Et sans tenir autrement compte
des dires,
La Cour,
Statuant en appel,
Après en avoir délibéré,

Déboute la China Merchants de ses demandes et conclusions;

Dit les titres authentiques de propriété enregistrés au Consulat général de France sur le vu des actes d'affermage à perpétuité du Taotai, absolument inattaquables;

Condamne la China Merchants aux frais;

EN CE QUI CONCERNE L'INTERVENTION :

Attendu que la Municipalité est intervenue aux débats;

Vu sa requête en date du 15 juillet 1931;

Attendu que le droit de propriété qui appartient à la Municipalité sur le quai ainsi que les droits de frontage qu'elle se trouve avoir acquis ou qu'elle possède à l'aboutissant de ses rues sur le quai constitue pour elle des causes d'intérêts, au moins indirects, dans le litige actuel en tant que sa solution serait éventuellement susceptible de réfléchir sur le paisible exercice desdits droits;

Attendu que la question est résolue dans le jugement ci-dessus;

Par ces motifs,
Et sans tenir autrement compte
des dires
et des conclusions des parties,
La Cour,
Statuant en appel,
Après en avoir délibéré,

Dit l'intervention sans objet.

Fait et jugé en second et dernier ressort à Changhaï, le 31 juillet 1931 et ont MM. les Juges signé après lecture faite.

Signé : G. CATTAND, KOUNG-SIAN.

***Puissances exterritoriales dont les traités sont considérés
par la Chine comme encore actuellement en vigueur.***

Ces puissances sont :

l'Amérique,
le Brésil,
la Grande-Bretagne,
la France,
la Norvège,
le Mexique,
le Pérou,
les Pays-Bas,
la Suisse.

A. — EXTÉRRITORIALITÉ.

Amérique. — Traité de Wanghea de 1844, articles 21, 24, 25, 26, 28, 29. — Traité du 18 juin 1858 : articles 11, 18, 27, 28. — Traité supplémentaire de Pékin 1880, article 4.

Brésil. — Traité de Tientsin de 1881, articles 4, 9, 10, 11, 12.

Grande-Bretagne. — Traité de Tientsin de 1858, articles 9, 15, 16, 17, 22, 23. — Convention de Tchefou 1876, section II, paragraphe II et III. — Traité de commerce de 1902, article 12.

Dans une note remise au Gouvernement chinois le 28 janvier 1927, le Gouvernement britannique s'est déclaré prêt à faire certaines concessions en matière d'exterritorialité.

Le paragraphe I de cette note dit en effet : « His Majesty's Government are prepared to recognise the modern chinese law-courts as the competent courts for cases brought by British plaintiffs or complainants and to waive the right of attendance of a British representative at the hearing of such case. »

Le paragraphe 3 dit : « His Majesty's Government are prepared to apply as far as practicable in British Courts in China the modern chinese civil and commercial codes (apart from Procedure codes and those affecting personal status) and duly enacted subordinate legislation as and when such laws and regulations are promulgated and enforced in chinese courts and on chinese citizens throughout China. »

Le paragraphe 5 dit : « His Majesty's Government are prepared as soon as the revised Chinese Penal Code is promulgated and applied in Chinese courts to consider its application in British courts in China. »

Norvège. — Traité de Canton 1847, articles 16, 21, 24, 25, 26, 29.

Mexique. — Traité de Washington de 1899, articles 4, 13, 14, 15, 16.

Pérou. — Traité de Tientsin de 1874, articles 5, 6, 12, 13, 14.

Pays-Bas. — Traité de Tientsin de 1863, articles 3, 6.

Suisse. — Traité du 13 juin 1918 (déclaration annexe).

G. — CONCESSIONS. TERRITOIRES A BAIL. QUARTIER DIPLOMATIQUE. GARDE DE LA VOIE FERRÉE ENTRE PÉKIN ET LA MER.

Parmi les Puissances indiquées dans le présent chapitre, la Grande-Bretagne demeure seule, en dehors de la France, à posséder en Chine des Concessions, dans les ports de Tientsin, Chinkiang, Amoy et Canton.

L'Angleterre a rendu au Gouvernement chinois, en 1927, les Concessions de Hankéou et de Kiukiang.

Concession de Tientsin, 1861;

Extensions, 1897 et 1903;

Concession de Chinkiang, 1861;

Concession d'Amoy, 1851-52;

Concession de Canton, 1861.

Le Gouvernement britannique, dans une note qu'il a remise au Gouvernement chinois le 27 janvier 1927 (§ 6), a défini comme suit la politique qu'il est prêt à suivre en ce qui concerne les Concessions britanniques en Chine :

« His Majesty's Government are prepared to discuss and
« enter into arrangements according to the particular circumstances at each port concerned, for the modification of the
« municipal administrations of British concessions so as to
« bring them into line with the administrations of the special
« Chinese administrations set up in former concessions or for
« their amalgamation with former concessions now under
« chinese control of the concessions areas to the Chinese authorities. »

L'Angleterre tient à bail de la Chine une extension de territoire à Hongkong, Kowloon (Convention de Pékin de 1898) et le territoire de Weihaiwei (Convention de Pékin du 1^{er} juillet 1898).

Le territoire de Kowloon est cédé à l'Angleterre pour une durée de 99 années et celui de Weihaiwei pour « aussi longtemps que Port-Arthur sera occupé par les Russes ».

L'Angleterre est actuellement en négociations avec le Gouvernement chinois pour restituer à ce dernier le territoire de Weihaiwei.

L'Amérique, l'Angleterre et les Pays-Bas, tant signataires du Protocole de 1901, jouissent comme la France du droit d'administrer le Quartier diplomatique à Pékin, d'avoir des gardes pour leurs légations et de participer à la protection militaire de la voie ferrée entre Pékin et la mer.

RECENSEMENT DE LA POPULATION SUR LA CONCESSION FRANÇAISE DE CHANGHAI (au 30 Septembre 1933)

POPULATION ÉTRANGÈRE

SEXE MASCULIN		SEXE FÉMININ		Total
Au-dessus de 15 ans	Au-dessous de 15 ans	Au-dessus de 15 ans	Au-dessous de 15 ans	
7.672	1.571	6.224	1.463	16.930

NATIONALITÉS

Française	1.389	Allemande	670	Américaine	1.911	Anglaise	2.604	Arabe	3	Argentine	3	Arménienne	35	Autrichienne	50	Belge	63	Brésilienne	22	Bulgare	1	Chilienne	6	Cubaine	3	Danoise	163	Égyptienne	9	Espagnole	93	Estonienne	49	Finlandaise	5	Georgienne	1	Grecque	73	Hongroise	29	Irakise	21	Italienne	141	Japonaise	315	Lettonne	50	Lithuanienne	73	Mexicaine	2	Néerlandaise	113	Norvégienne	53	Persane	6	Polo aise	497	Portugaise	400	Roumaine	47	Russe	7.277	Suédoise	38	Suisse	411	Syrienne	26	Tchèque	87	Tellico Storaghe	780	Tonkinoise	10	Turque	10	Yougo-Slave	12	Total	16.930
-----------	-------	-----------	-----	------------	-------	----------	-------	-------	---	-----------	---	------------	----	--------------	----	-------	----	-------------	----	---------	---	-----------	---	---------	---	---------	-----	------------	---	-----------	----	------------	----	-------------	---	------------	---	---------	----	-----------	----	---------	----	-----------	-----	-----------	-----	----------	----	--------------	----	-----------	---	--------------	-----	-------------	----	---------	---	-----------	-----	------------	-----	----------	----	-------	-------	----------	----	--------	-----	----------	----	---------	----	------------------	-----	------------	----	--------	----	-------------	----	-------	--------

Population étrangère de passage 851

Total de la population étrangère. 17.781

POPULATION CHINOISE

SEXE MASCULIN		SEXE FÉMININ		Chinois au service des Européens		Total
Au-dessus de 15 ans	Au-dessous de 15 ans	Au-dessus de 15 ans	Au-dessous de 15 ans	Masculin	Féminin	
181.815	74.171	112.748	57.931	4.273	1.732	432.670

Population fluviale 21.049

» de passage 25.036

Total de la population chinoise 478.755

Total général de la population 496.536

POPULATION DE LA CONCESSION FRANÇAISE DE 1900 A 1933

	1900	1905	1910	1915	1920	
Population Étrangère.	622	831	1.476	2.405	3.562	
Population Chinoise. .	91.646	96.132	114.470	146.595	166.667	
Totaux. . .	92.268	96.963	115.946	149.000	170.229	
	1925	1928	1930	1931	1932	1933
Population Étrangère.	7.811	10.377	12.922	15.146	16.210	17.781
Population Chinoise. .	289.261	348.076	421.885	440.866	462.342	478.755
Totaux. . .	297.072	358.453	434.807	456.012	478.552	496.536

BIBLIOGRAPHIE.

Ouvrages français.

- Paul FRANCHILLE. — *Traité de Droit international public*, en 3 tomes; Paris, 1925.
- Georges BRY. — *Précis élémentaire de Droit international public*; Paris, 1910.
- BONFILS et FANCHILLE. — *Manuel de Droit international public*; Paris, 1914.
- A. BONDE. — *Traité élémentaire de Droit international public*; Paris, 1926.
- G. SCELLE. — *Précis de Droit des Gens*, I^{re} Partie; Paris, 1932.
- CORDIER (H.). — *Histoire générale de la Chine et de ses relations avec les pays étrangers*, 4 vol.; Paris, 1922.
- SOULIÉ DE MORANT. — *Exterritorialité et intérêts étrangers en Chine*; Paris, 1925.
- M. VOSHITOMI. — *Les zones exterritoriales soumises à l'administration étrangère en Chine au point de vue du Droit international*; Paris, 1922.
- D^r WEI et G. PADOUX. — *L'exterritorialité en Chine : la thèse chinoise; le point de vue étranger*; Pékin, 1925.
- PILLAUT (J.). — *Manuel de Droit consulaire*, vol. II, chap. V; Paris, 1912.
- ESCARRA (Jean). — *Droits et intérêts étrangers en Chine*; Paris, 1928. — *La Chine et le Droit international*; Paris, 1931. — Sur le régime juridique d'une société anonyme qui établit son siège social dans une concession étrangère en Chine : *Annales de Dr. comm.*, 1924, p. 114.
- PADOUX (G.). — Le statut des étrangers en Chine : in *Journal de Droit international privé*, 1928, p. 903.
- HOANG (P.) S.-J. — *Notions techniques sur la propriété en Chine*. (Variétés sinologiques. Bibliothèque de Zikawei, Changhaï, 1897.)

BAUDEZ (M.). — *Essai sur la condition juridique des étrangers en Chine*, II^e Partie. — *Les concessions étrangères*, pp. 217 et suivantes; Paris, 1923.

MAYBON (Ch.-B.) et FREDET (Jean). — *Histoire de la Concession française de Changhaï*; Paris, 1929.

DECLERCQ et VALLAT. — *Guide Pratique des Consulats*; Paris, 1910.

ZEYS (Paul). — *Code annoté de la Tunisie*, t. I.

BERGÉ (S.). — *La justice française au Maroc*; Paris, 1917.

Recueils de jurisprudence : Sirey et Dalloz.

Ouvrages étrangers.

WESTEL W. WILLOUGHBY. — *Foreign Rights and interests in China*, 2 vol.; Baltimore, 1927. Vol. I, ch. 20. *Les Concessions*.

CATELLANI (E.). — *La penetrazione straniera nell' Estremo Oriente, sue forme giuridiche ed economiche*. (II, Sviluppo dei « Settlements » e loro ordinamento giuridico, pp. 118-465), Firenze, 1915.

Karl STRUPP. — *Eléments de Droit international public*; Paris, 1927.

GRUNFELD (E.). — *Hafen Kolonien und Kolonieähnliche Verhältnisse in China, Japon und Korea*. — *Eine Kolonialpolitische Studie*, Jena 1913. (V. II, Die Konzessionen, pp. 127-173.)

KOTENEV (A.-M.). — *Shanghai its Municipality and the Chinese*; Changhaï, 1927.

Treaties, Conventions, etc. between China and Foreign States (1689-1917), published by order of the Inspector General of Customs, 2^e édit., 2 vol.; Shanghaï, 1917.

Extraterritoriality. Its rise and its decline, by Shih Shun Liu, Ph. D.; New-York, 1925.

China's Anomalous position in International Law. The Chin. Soc. and Polit.; *Science Rev.*; Pékin, 1923.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1
PREMIÈRE PARTIE.	
<i>Organisation administrative de la Concession.</i>	
CHAPITRE I. — Les Sources	9
— II. — Développement et extension des pouvoirs publics	29
DEUXIÈME PARTIE.	
<i>Nature juridique de la Concession.</i>	
CHAPITRE I. — Position de la question	35
— II. — Thèse du statut personnel	46
— III. — La jurisprudence et la thèse du statut personnel	51
— IV. — Conséquences pratiques du statut de la Concession	67
§ 1. — Régime administratif	68
§ 2. — Régime foncier	83
§ 3. — Régime juridictionnel	87
§ 4. — Statut du personnel des Services municipaux	105
§ 5. — Régime des sociétés civiles et commerciales	136
CONCLUSION	141
ANNEXES	149
I. — <i>Textes fondamentaux sur l'établissement de la Concession française de Changhaï.</i>	149
II. — <i>Règlements municipaux.</i>	172
III. — <i>Divers.</i>	219
IV. — <i>Recensements.</i>	228
BIBLIOGRAPHIE.	229
TABLE DES MATIÈRES	231

